

geloof in het getal

hoe worden situaties

gedefinieerd?

Om meer greep op verzekeringsartsen te krijgen, wordt in de selectiebureaucratie UWV de functie van districtmanager geïntroduceerd, evenals organisatieprincipes als integraal management en contractmanagement.⁹² Districtmanagers worden aangenomen als behartiger van efficiëntiebelangen, expliciet niet als inhoudsdeskundige (zie ook hoofdstuk drie). Daarbij dienen zij de nadruk te leggen op cijfermatige controle en verantwoording.

In de eerste paragraaf ga ik in op politieke en organisatorische verwachtingen over cijfers als panacee. Deze nadruk op cijfers heeft in de onderzochte sociale interacties van districtmanagers veel invloed op het definiëren van de situatie. In de rest van dit hoofdstuk construeer ik, aan de hand van de episode Veredelde productiebaas, hoe deze werkelijkheidsbeelden in continue onderhandeling worden gevormd. Beelden op basis waarvan districtmanagers pogingen doen tot digitale beheersing van de analoge verzekeringsgeneeskundige praktijk.

Transparantie op het podium

4.1

In de context van de onderzochte interacties van districtmanagers worden cijfers, als getallen die een prestatie uitdrukken, beschouwd als oplossing voor veel verschillende problemen.

In het politieke debat van de afgelopen jaren is het efficiëntiebelang dominant. Ook als het gaat om sociaal beleid op het terrein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, evenals de praktische uitvoering daarvan. Vanuit bedrijfsmatig perspectief is dit een problematisch terrein. Ik maak daarbij onderscheid tussen drie grote problemen: de mogelijke stijging van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, de toegankelijkheid van het sociale zekerheidsstelsel, en het zogeheten inefficiënt en ineffectief functioneren van de selectiebureaucratie. Oplossingen voor deze problemen worden in het politieke debat ook hoofdzakelijk vanuit bedrijfsmatig perspectief geformuleerd. Cijfers spelen daarbij een prominente rol. Ik benoem in deze paragraaf kort deze op cijfers gerichte problemen en oplossingen (zie ook de subparagrafen 2.3.2 en 2.3.3).

⁸⁹ Het gaat hier om de verzekeringsgeneeskundige standaard 'Beheer gegevens vallend onder het medisch beroepsgeheim van de verzekeringsarts' (Landelijk instituut sociale verzekeringen 1998). In deze standaard staat vermeld dat 'de verzekeringsarts de wettelijke verantwoordelijkheid voor zijn medisch beroepsgeheim moet kunnen dragen'. Het medische beroepsgeheim heeft betrekking op 'alle [medische en niet-medische] gegevens die de verzekeringsarts uit hoofde van de uitoefening van zijn beroep aangaande een cliënt bekend worden alsmede zijn conclusies'. Over medische dossiers wordt in de standaard nog expliciet opgemerkt: '[alle gegevens die onder beroepsgeheim vallen] dienen dan ook uitsluitend aan de verzekeringsarts geadresseerd te worden en buiten de administratie gehouden te worden'. De verzekeringsgeneeskundige standaard, die sinds 1998 deel uitmaakt van de verzekeringsgeneeskundige praktijk, is op juridische basis ontwikkeld. Het is geschreven door zes verzekeringsartsen en uitgegeven door een voorganger van UWV. Het is dus een formeel document, op het podium van de organisatie.

⁹⁰ Het blijft in dit onderzoek overigens onduidelijk of het formele argument van de verzekeringsgeneeskundige standaard, dat alle verzekeringsgeneeskundige gegevens buiten de administratie moeten worden gehouden, hier daadwerkelijk de reden is voor verzekeringsartsen om hun medische dossier niet langer elektronisch op te slaan. Het is niet ondenkbaar dat het argument het voor (een deel van) de verzekeringsartsen gemakkelijker maakt om hun werk af te schermen voor hun districtmanager. Deze onduidelijkheid doet echter niets af aan de constatering dat de directie arbeidsgeschiktheid van UWV, en de regiodirecteur en districtmanagers in dit onderzoek het formele, want juridische argument in de hier beschreven belangenstrijd negeren.

⁹¹ Referentiewerkprocessen dienen ondermeer te leiden tot het uniformeren van uitvoeringsprocessen (zie ook noot 87 op de vorige pagina).

Veredelde productiebaas

Voorgeschiedenis

De directie arbeidsgeschiktheid van UWV roept tijdelijke teams van uitvoerenden in het leven, zogeheten 'achterstandteams'. De teams gaan achterstallige herbeoordelingen WAO uitvoeren. Dit gaat om het beoordelen van de arbeidsgeschiktheid van cliënten met een WAO-uitkering, als wettelijke verplichting die moet plaatsvinden een en vijf jaar nadat het recht op de uitkering is toegekend. Deze beoordelingen worden tot 'achterstand' gerekend als ze dertien weken na de wettelijke datum niet zijn uitgevoerd (tot die tijd behoren ze tot 'voorraad').

Districtmanagers hebben eerder van de directie de opdracht gekregen om alleen capaciteit in te zetten voor herbeoordelingen wanneer alle andere controles en beoordelingen in de regio (op tijd) zijn uitgevoerd. Hierdoor, in combinatie met een erfenis van achterstanden, moeten tienduizenden cliënten wachten op de herbeoordeling van hun recht op WAO. De achterstandsteams moeten hierin verandering brengen.

CAST

MAX	<i>Districtmanager</i>
OSCAR	<i>Operationeel manager</i>
PAUL	<i>Regionaal controller (financieel beheer)</i>
RUTGER	<i>Regiodirecteur</i>
THEO	<i>Teamleider kwaliteit (cijferproducent)</i>
TOM	<i>Collega-districtmanager van Max</i>
WIM	<i>Collega-districtmanager van Max</i>

SCÈNES

SCÈNE I	<i>'Dat kan gewoon niet'</i>	<i>p. 102</i>
SCÈNE II	<i>'Ik denk dat jij daar ook mee zit?'</i>	<i>p. 104</i>
SCÈNE III	<i>'Wat heeft Wim eigenlijk opgegeven?'</i>	<i>p. 106</i>
SCÈNE IV	<i>'Ik heb uit het systeem weten op te maken'</i>	<i>p. 112</i>
SCÈNE V	<i>'Zeker weten doe ik het niet'</i>	<i>p. 114</i>
SCÈNE VI	<i>'Als je nou eens op zevenhonderd gaat zitten?'</i>	<i>p. 116</i>

Ten eerste betekent een nadruk op een bedrijfsmatig perspectief dat maatschappelijke problemen vooral gedefinieerd worden in termen van financiële stromen. Daarom wordt, sinds Nederland in 1991 bijna een miljoen arbeidsongeschikten telt, een stijging van het aantal uitkeringsgerechtigden en de daarmee verbonden kostenstijging in politieke kringen als de kern van 'het WAO-probleem' gedefinieerd. Oplossingen worden vooral gezocht in een verlaging van de cijfers, namelijk een daling van het aantal uitkeringsgerechtigden, ondermeer door aanscherping en strenger uitvoeren van de selectiecriteria, en van de uitkeringshoogte. Ten tweede verliezen noties over sociale rechten aan kracht in een bedrijfsmatig vertoog. In grote lijnen kan gesteld worden dat het sociale zekerheidsstelsel dan minder als de oplossing van maatschappelijke problemen en meer als de oorzaak ervan wordt beschouwd. Een politieke oplossing is verzakelijking van het sociale stelsel. Daarbij wordt geprobeerd veel verantwoordelijkheid te delegeren naar individuele werknemers en werkgevers; principes als marktwerking en privatisering worden geïntroduceerd. Voor uitvoerenden in de selectiebureaucratie dient het accent te verschuiven van inhoudelijke deskundigheid en autonomie naar cijfermatige beheersing en verantwoording.

Ten derde ligt het in een bedrijfsmatig perspectief voor de hand om te streven naar voortdurende economische groei. In politieke processen wordt geprobeerd de overheid te beschouwen en te besturen als een zakelijk bedrijf, aan de hand van begrippen als tijdigheid, productiviteit en prestatie-indicatoren. In dit licht is de selectiebureaucratie, net als vele andere publieke organisaties, inefficiënt en ineffectief te noemen. Oplossingen worden gezocht in een groot aantal ingrijpende wijzigingen, waaronder verkleining van de afstand tussen politiek en uitvoering. De minister van SZW stelt vanaf 2002, in de rol van opdrachtgever, de beleidsmatige en financiële kaders van de selectiebureaucratie vast en maakt jaarlijks afspraken over prioriteiten, prestatienormen en te leveren verantwoordingsinformatie.

Kortom, in de politiek van de afgelopen jaren overheerst de verwachting dat cijfermatige controle en verantwoording leidt tot een daling van overheidsuitgaven aan ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, tot een beperkter sociaal stelsel, en tot een doelmatige selectiebureaucratie. Daarbij is de veronderstelling dat cijfermatig inzicht in de uitvoering van sociaal beleid leidt tot 'transparantie' in het publieke domein. Zodat processen achter de schermen zichtbaar worden op het podium. Cijfers moeten duidelijk maken wat goed gaat en wat beter kan, ten opzichte van anderen. Transparantie kan vanuit bedrijfsmatig perspectief beschouwd worden als een stimulans zowel voor het nemen van verantwoordelijkheid, als voor voortdurende verbetering achter de schermen. Bovendien is het een manier om de buitenwereld op het podium van de organisatie te laten zien dat voortdurend aan (de intentie tot) verbetering wordt gewerkt.

Ook in de selectiebureaucratie zijn de laatste jaren de verwachtingen over het belang en de productiemogelijkheden van cijfers toegenomen. Dit is voor een belangrijk deel *'the lip service paid to "economic thinking"'* (Czarniawska 1997: 137), het gedachtegoed dat zo helder belicht wordt door politieke schijnwerpers. Het gaat dan in het bijzonder om de politieke accentverschuiving van inhoudelijk naar zakelijk, zoals zichtbaar in de doelmatigheidsafspraken die de directie arbeidsgeschiktheid van UWV jaarlijks moet maken met de minister van SZW.

'Dat kan gewoon niet'

scène I

Districtmanager Max zit aan het einde van de dag achter zijn pc en bekijkt gedurende een half uur de elektronische berichten die hij deze middag heeft ontvangen.

Hij heeft, net als de andere districtmanagers in de regio, een bericht gekregen van regionaal controller Paul met de vraag:

*Kan je op korte termijn aangeven hoeveel eerste en vijfdejaars herbo's
[herbeoordelingen WAO] je kunt leveren aan achterstandsteams.*

Districtmanager Max kijkt vervolgens op zijn pc in het elektronische productregistratiesysteem e-Pro.

MAX <TEGEN DE ONDERZOEKER> *Ik zit even, eh, te spieken.*

(HIJ NOEMT GEDURENDE EEN PAAR MINUTEN ALLERLEI CODES EN GETALLEN)

Dat is dus het vervelende, kijk. Ik kijk even vanwege die vraag die ik...

– VERONTWAARDIGD – *Of ik even aan wil geven wat de achterstanden zijn.*

Dat kan gewoon niet.

– STILTE –

De opgave kunnen doen van het aantal door externen af te handelen eerste en vijfdejaars herbo's.... Nou ik, eh... Wet finger work.

– STILTE –

Eens nadenken wat voor antwoord ik daarop zal geven morgen.

Districtmanager Max sluit registratiesysteem e-Pro en de pc af en gaat naar huis.

De digitalisering van het primaire selectieproces draagt echter ook bij aan een sterk geloof in getallen. Technologische ontwikkelingen gericht op het digitaliseren van gegevens hebben het mogelijk gemaakt om de complexiteit van alledag om te zetten in cijfers (zie ook subparagraaf 2.5.2). Daarnaast speelt een erfenis van onvoldoende presteren een rol. Het verzekeringsgeneeskundig handelen wordt in de selectiebureaucratie al jaren als 'onvoldoende' bestempeld. Dit geldt zowel voor kwantitatieve aspecten, waaronder het aantal beoordelingen dat op tijd wordt uitgevoerd, als voor de sociaal-medische kwaliteit (zie ook subparagraaf 2.5.3). Door de combinatie van politieke verwachtingen en afspraken, de digitalisering van het selectieproces en een erfenis van onvoldoende presteren, ontstaat in de organisatie een grote druk om (cijfers van) prestaties te verbeteren.

Beheersen van een virtuele werkelijkheid**4.2**

De grote druk om (cijfers van) prestaties te verbeteren, betekent voor districtmanagers ondermeer dat zij thuis moeten zijn in diverse elektronische registratiesystemen. Tijdens de observaties zitten zij verschillende keren per dag achter hun pc. Ook voeren ze bijna dagelijks technisch overleg met hun cijferproducent, een rol die wordt uitgevoerd door een teamleider kwaliteit of een managementassistent.⁹³

De episode die in dit hoofdstuk centraal staat, begint met een vraag naar een getal en eindigt na een zoektocht van enkele dagen met het antwoord hierop. In de eerste scène ontvangt districtmanager Max, net als de andere districtmanagers in zijn regio, een e-mail van de regionale controller. De controller vraagt of hij 'op korte termijn [kan] aangeven hoeveel eerste en vijfdejaars herbo's je kunt leveren aan achterstandsteams'. Dit gaat om wettelijke herbeoordelingen WAO die niet op tijd zijn uitgevoerd en nu kunnen worden uitbesteed aan tijdelijke teams die de landelijke directie arbeidsgeschiktheid van UWV hiervoor speciaal laat samenstellen (zie ook de voorgeschiedenis van deze episode op p. 100).

De districtmanager kijkt meteen na het lezen van het bericht langdurig op zijn pc in het elektronische productregistratiesysteem e-Pro. Hierin kan hij het antwoord op de vraag niet vinden. Hij voelt zich in het nauw gedreven. Zo zegt hij verontwaardigd (uit zichzelf tegen de onderzoeker): "Of ik even aan wil geven wat de achterstanden zijn. Dat kan gewoon niet". Omdat de vraag via de e-mail gesteld wordt, zwart op wit en op het podium van de regio, kan hij er echter niet omheen.

Om de vraag te beantwoorden zal de districtmanager een tijdelijke coalitie vormen. Daarin geeft hij zichzelf de rol van regisseur. Het registratiesysteem e-Pro krijgt in de eerste scène de rol van souffleur. In het klassieke theater is dit de persoon die een speler zijn tekst voorzegt of toefluistert tijdens repetities en de voorstelling. Dit is precies wat het systeem voor de districtmanager moet doen: voor het formuleren van een antwoord wil hij "even spieken". We zullen overigens zien dat de rol van het elektronische productregistratiesysteem groter wordt in deze episode, in de zoektocht naar het antwoord.

'Ik denk dat jij daar ook mee zit?'

Het wekelijkse regio-MT, een regionaal managementoverleg, is een uur geleden begonnen. Het agendapunt 'Actielijst' wordt besproken en regiodirecteur Rutger neemt het woord.

RUTGER Actiepunt 'Knelpunten aangeven rond achterstanden'. Nou die zijn in onze gesprekken aan de orde geweest hè. En er is nog een uitvraag geweest van 'wat gaan we zelf doen en wat leveren we aan die achterstandsteams?'. Ik weet niet of daar nog misverstanden over zijn, over die uitvraag? Maar volgens mij heb ik het er in bijna elk contractgesprek over gehad hè?

- STILTE -

Waar komt het eigenlijk op neer? Je regelt het zelf, of je zegt 'ik kan het niet zelf regelen, die heronderzoeken [WAO]'. Maar dan moet je nu opgeven dat je ze niet zelf kunt regelen (...) en moet je ze [dossiers] uiteindelijk ook leveren. (...) Anders richten we achterstandsteams in zonder dat er input is. Nou, dat zal nooit voorkomen hoor maar... Daar is nu de laatste uitvraag nog een keer voor gedaan.

MAX <tegen Paul> Ik zal dat bilateraal met jou nog even kortsluiten.

PAUL Ja. Heb je ze [cijfers] nu bij je dan?

MAX Ik heb helemaal niets bij me. Ik weet wel wat mijn achterstand... Kijk, dat is het vervelende. En ik. Ja.

- STILTE -

NOU, ik vind het vervelende... En ja. Ik, ik...

<tegen collega-districtmanager Wim> Ik denk dat jij daar ook mee zit?

<tegen iedereen> Kijk dat wij er nog niet in geslaagd zijn om die eerste en vijfdejaars herbo's apart uit het systeem te krijgen. (...) - HIJ KLINKT OPGEWONDEN - NOU het moet volgens mij gewoon kunnen. Want we brengen die codes uit het elektronische dossiersysteem in e-Pro [het productregistratiesysteem] dus het moet er op de een of andere manier uit kunnen komen. En dan nog halen we ze er NIET UIT.

<tegen Wim> Jij OOK NIET?

WIM We hebben wel eens een poging gedaan inderdaad. Maar dat betekent dat je elke maand...

MAX > Maandelijks moet je die dingen zien. En dat is ook een beetje... Maar goed...

<tegen Paul> Ik heb zo meteen dus...

RUTGER Juist.

WIM <tegen Paul> Van mij moet je nog antwoord krijgen, maar dat wordt vrijdag. (...)

TOM > <tegen Paul> Ik heb ze gisteren gemaild.

PAUL JA. Ik heb ze gezien.

- STILTE -

MAX - VERZUCHTEND - JAHA.

RUTGER Right? Dat staat vast.

- HIJ BEGINT OVER HET VOLGENDE AGENDAPUNT -

Nadat de districtmanager de vraag heeft ontvangen en in het elektronische productregistratiesysteem heeft gekeken, gaat hij naar huis. De volgende ochtend begint zijn werkdag met een wekelijks regionaal managementoverleg, waarin de vraag ter sprake komt.

In deze tweede scène komt de districtmanager niet uit zijn benauwde situatie. De regiodirecteur benadrukt nog eens dat een antwoord op korte termijn gegeven moet worden. Bovendien laat hij weten dat het antwoord niet vrijblijvend is: "moet je nu opgeven dat je ze niet zelf kunt regelen (...) en moet je ze [dossiers] uiteindelijk ook leveren".

Een poging van de districtmanager om, op dit podium van de regio, zijn antwoordprobleem om te zetten in een gezamenlijke probleemdefinitie over het leveren van cijfers, lukt ook niet. Hij vraagt zijn collega-districtmanager Wim ten overstaan van de groep en op de man af: "ik denk dat jij daar ook mee zit?" en "dan nog halen we ze er niet uit vandaan. Jij ook niet?". De collega-districtmanager krijgt overigens weinig ruimte om te reageren. Bij de eerste vraag geeft de districtmanager hem geen tijd voor een antwoord, bij de tweede vraag valt hij hem tijdens het antwoorden al snel in de rede. Wellicht kan of wil de districtmanager niet goed luisteren door zijn frustratie (hij klinkt opgewonden en praat luider).

Geen van de collega-districtmanagers gaat mee in de probleemdefinitie van de districtmanager. Een van hen ontkent deze zelfs door te melden dat hij "gisteren" al geantwoord heeft, waarop de districtmanager alleen verzuchtend reageert met: "JAHA". De districtmanagers hanteren hier dus verschillende werkelijkheidsbeelden, waardoor zij elk hun eigen tijdelijke antwoordcoalitie moeten vormen.

De districtmanager problematiseert in deze scène dat bij een elektronisch registratiesysteem cijfers er niet "uit kunnen komen". In dit onderzoek wordt echter ook, in het bijzonder door (staf) verzekeringsartsen, geproblematiseerd dat niet alle cijfers 'erin kunnen komen'.

Wanneer een verzekeringsgeneeskundige handeling niet past binnen de gedefinieerde producten, bijvoorbeeld een telefonisch uitgevoerde ziekteverzuimcontrole (zie in hoofdstuk zes de episode Het geloof geven p. 158), kan deze niet worden geregistreerd. Omdat de handeling niet is terug te vinden in het prestatieoverzicht van de betreffende verzekeringsarts, kan hij niet bewijzen dat hij iets heeft gedaan. Een van de gevolgen van het digitaliseren van verzekeringsgeneeskundig handelen voor de beelden over sociaal-medische controles en beoordelingen, is namelijk dat een lezer van prestatiecijfers de neiging heeft om handelingen die niet door een cijfer of code ge(re)presenteerd worden, te beschouwen als 'niet bestaand'.

Zodra de districtmanager na het regionale managementoverleg tijd heeft, maakt hij gedurende tien minuten berekeningen op het *whiteboard* in zijn kamer. Dit doet hij op basis van veel verschillende cijfers en codes uit het productregistratiesysteem e-Pro. Daarbij zucht hij regelmatig, omdat hij de cijfers te weinig gedifferentieerd vindt. Technische problemen die de districtmanager ook in zijn sociale interacties in deze episode voor het voetlicht brengt.

Zo geeft de districtmanager in de tweede scène blijk van zijn onvrede over de weinig specifieke periodes waarop de cijfers betrekking hebben: "Maandelijks moet je die dingen zien". Ook problematiseert hij in deze scène een gebrek aan onderscheid in typen beoordeling: "die eerste en vijfdejaars herbo's apart uit het systeem te krijgen".

'Wat heeft Wim eigenlijk opgegeven?'

Districtmanager Max belt regionaal controller Paul en wordt met hem doorverbonden.

MAX Hé hallo. Even over die eerste en vijfdejaars herbo's hè. Denk maar even mee. Ik heb... Nu liggen er zo'n 2800 herbogevallen. In totaal. Eh, dat is volgens mij, eh, even kijken...

(HIJ REKENT PAUL LANGDURIG VOOR TERWIJL HIJ NAAR ZIJN WHITEBOARD KIJKT)

Nou, hè, klopt dat nou helemaal? Wacht. Ik moet even in e-Pro [registratiesysteem] kijken.

-HIJ DRAAIT ZICH OM EN KIJKT OP ZIJN BEELDSCHERM-

PAUL (...)

MAX Ja, we zetten ze wel elke maand erop, ja [uitgevoerde beoordelingen worden geregistreerd]. Dus ze komen wel boven water.

(ZE REKENEN SAMEN)

Ik heb zelf het gevoel, maar ik ben nog niet zeker van dat gevoel, dat die vijfdejaars herbo's gewoon heel veel weggezette [uitgevoerde] zijn. Kijk dat achterstandsteam zou voor mij prima zijn als ze ook vervuilde dossiers willen doen. Dan kan ik er zo duizend aanleveren.

PAUL (...)

MAX Ja volgens mij wel. Volgens mij gaan zij uit van de geschoonde dossiers, van de schone dossiers. En niet de vervuilde dossiers. (...) Als ik kijk naar de afgelopen maanden (HIJ REKENT PAUL UITGEBREID VOOR). Ik kan niets zinnigs vertellen. Ik kan hooguit mijn vinger in de lucht steken en roepen 'ik kan er op enig moment vijfhonderd leveren, vijfdejaars'.

PAUL (...)

MAX Ja, zet maar vijfhonderd neer. Kijk, en als ik vervuilde dossiers kwijt kan dan kunnen ze er zo duizend van me krijgen. En, daar ben ik veel meer mee geholpen. (...) Dan zit ik in dat geval op duizend, in zijn totaliteit. Wat heeft Wim [collega-districtmanager] eigenlijk opgegeven? (ZE REKENEN LANGDURIG MET ALLERLEI CIJFERS VAN DE VESTIGINGEN VAN COLLEGA-DISTRICTMANAGERS WIM EN TOM. DE VESTIGING VAN MAX BLIJKT RELATIEF VEEL ACHTERSTAND TE HEBBEN) Heel raar.

PAUL (HIJ PRAAT LANG)

MAX Ja, het gaat om de vijfdejaars hè, omdat ik de eerstejaars met mijn bestaande personeel kan doen.

PAUL (...)

MAX Ja, ik bedoel, wat is vervuiling? Vervuiling is in feite, dat zijn achterstandsdossiers. Een periode voordat ik kwam hebben ze alle (gecompliceerde herbeoordelingen) in een map gestopt. Dus er ging niets meer door naar de teams. Dus al die dingen waarbij mensen aangaven, waarbij iets speelde, die zijn weggezet. Op dat moment is er ook gezegd 'alle nieuwe stromen gewoon de teams in'. Dus die [nieuwe] achterstand is aardig geminimaliseerd. Met tachtig procent.

PAUL (...)

MAX (...) Maar je moet wel kunnen monitoren. Je moet wel zien dat het echt effect heeft. Je moet het gewoon uit je systeem kunnen krijgen.

PAUL (...)

MAX Ja? Oké. Goed. Hé, tot kijk hè.

PAUL (...)

MAX Nee verder niets. Ja? Oké, prettige dag. Dag.

Districtmanager Max legt na een gesprek van twintig minuten de telefoon neer.

Daarmee doelt hij vooral op een onderscheid tussen enerzijds eerstejaars herbeoordelingen die door medisch medewerkers kunnen worden uitgevoerd, dit noemt hij 'schone' dossiers, en anderzijds vijfdejaars herbeoordelingen waaraan een verzekeringsarts te pas moet komen, wat hij 'vuile' dossiers noemt (zie de derde scène, en scène VI p. 116). In deze derde scène, een telefoongesprek met de regionale controller, problematiseert hij daarnaast een gebrek aan onderscheid tussen voorraad en achterstand, dit wil zeggen tussen beoordelingen waarbij de wettelijke termijn van dertien weken nog niet en al wel is verstreken: "wat is ouder dan dertien weken?". Ook spreekt hij hier over onzekerheid voor wat betreft een verschil tussen uitgevoerde en nog niet uitgevoerde beoordelingen: "dat gevoel, dat die vijfdejaars herbo's [die geregistreerd staan als achterstand] gewoon heel veel weggezette [uitgevoerde] zijn".

Deze problemen van technische aard domineren de episode, waarbij nauwelijks plaats is voor andere, bijvoorbeeld professionele of relationele definities van de situatie.

Sociale interacties waarin cijfers een belangrijke rol spelen, hebben in dit onderzoek überhaupt een weinig inhoudelijk karakter. Dit is het beste zichtbaar als het gaat om cijfers die de sociaal-medische kwaliteit van het verzekeringsgeneeskundig handelen moeten representeren.⁹⁴ De districtmanagers gebruiken deze cijfers vooral om de 'prestaties' van hun vestiging te vergelijken met een landelijke norm, of met de cijfers van andere vestigingen. Ze willen weten hoe hun vestiging 'scoort' op het podium van de regio, en in het bijzonder op het podium van de organisatie. Interesse in de oorzaken of achtergronden van de cijfers, dus de processen achter de schermen van de vestiging, hebben zij nauwelijks.⁹⁵

Barbara Czarniawska komt tot een vergelijkbare conclusie over budgetteren in de Zweedse sociale zekerheid. Zij stelt dat de cijfers in de lokale uitvoering niet aanzetten tot een dialoog: 'budget processes did not have a dialogue character in the social insurance offices (...), budget-related texts **replace** conversation' (1997: 136, origineel accent). Czarniawska laat zien dat als de budgetcijfers op papier komen, ze vergeleken worden en vervolgens in de la verdwijnen. Ook in dit onderzoek kan gesteld worden dat de cijfers die districtmanagers niet beschouwen als middel maar als doel, worden vergeleken en vergeten. Dit heeft tot gevolg dat de cijfers in registratiesystemen een inhoudelijke dialoog met (staf)verzekeringsartsen overschaduwden.

Meteen na het rekenen op het *whiteboard* belt de districtmanager naar de regionale controller. De directie arbeidsgeschiktheid heeft de regiodirecteur de opdracht gegeven om uit te zoeken hoeveel herbeoordelingen een regio zal leveren aan de achterstandsteams. De regiodirecteur heeft vervolgens de regionale controller de rol van kassier gegeven, die de antwoorden moet innen. De directie, regiodirecteur en regionaal controller vormen zo samen een tijdelijke vraagcoalitie, ten opzichte van de districtmanagers die het antwoord moeten geven.

De districtmanager geeft in het telefoongesprek, in de derde scène, voor het eerst antwoord: "zet maar vijfhonderd [herbeoordelingen WAO] neer", en als ook complexe herbeoordelingen mogen worden aangeleverd: "zit ik in dat geval op duizend". Omdat hij de regionale controller aanspreekt als deelnemer van de vraagcoalitie, die geen vrijblijvende antwoorden wenst, heeft deze interactie een formeel karakter.

In een latere scène zal de districtmanager dit bevestigen door te spreken van een belofte die hij gedaan heeft: “ik heb er vijfhonderd beloofd aan een achterstandsteam (...) en nog vijfhonderd” (scène IV p. 112). Door dit formele karakter speelt de scène zich af op het podium van de regio. Tegelijkertijd bevinden de spelers zich in de derde scène echter achter de schermen van de regio. Door de regionale controller niet alleen het antwoord mee te delen maar ook informeel met hem te overleggen, maakt de districtmanager hem deel van zijn antwoordcoalitie: “Denk maar even mee”, “klopt dat nou helemaal?”. De regionale controller luistert, stelt een aantal technische vragen, maar lijkt geen nieuwe informatie te bieden. Het formele antwoord komt na dit overleg overeen met de conclusie die de districtmanager voordien zelf al had getrokken.

Naast de districtmanager en de regionale controller kent de tijdelijke antwoordcoalitie nog een belangrijke speler. Het elektronische productregistratiesysteem e-Pro krijgt van hen de rol van auteur. Zij beschouwen het registratiesysteem als de bron van cijfers die noodzakelijk zijn voor het beantwoorden van de vraag. Het systeem wordt dus gebruikt om een beeld van de werkelijkheid te creëren.

Formeel is de verdeling van verantwoordelijkheden duidelijk in de antwoordcoalitie. Op het podium beslist de districtmanager: “ik kan (...) leveren”. Het wordt door alle betrokkenen van hem verwacht: *‘the capacity to make decisions is a necessary privilege for the manager’* (Law 1994: 65, origineel accent). De formele beslissing neemt de districtmanager op basis van een zoektocht naar keuzemogelijkheden en consequenties, achter de schermen van zijn tijdelijke coalitie. Dat hij daarbij het registratiesysteem raadpleegt, wordt in zijn technisch georiënteerde interacties als een geschikte manier beschouwd.

John Law brengt een vergelijkbare praktijk in beeld waarin elektronische systemen worden gezien als een bron die managers zelfs moeten gebruiken om verantwoordelijk te kunnen handelen. Hij stelt dat als deze systemen *‘are not treated as an opportunity, then the (individual) is no longer acting responsibly’* (1994: 76).⁹⁶ In dit werkelijkheidsbeeld, waarin van districtmanagers wordt verwacht dat zij met elektronische hulp beslissen, zijn cijfers uit registratiesystemen onvermijdelijk. Zelf beschouwen zij cijfers over de kwantitatieve aspecten van het verzekerings-geneeskundig handelen, waaronder tijdigheid, productie en achterstand, ook als een noodzakelijk middel om hun verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken.⁹⁷

Omdat het registratiesysteem in deze episode achter de schermen een grote rol speelt, is de verdeling van informele verantwoordelijkheid in de tijdelijke coalitie van de districtmanager minder duidelijk dan de formele. Ondersteunt het registratiesysteem de districtmanager die in overleg met de regionale controller tot een antwoord komt, of vertrouwen zij zo sterk op het registratiesysteem dat dit in feite het antwoord geeft? John Law schetst dit dilemma als volgt: *‘the more carefully he does (gather data), the more he depends on his information. And the more he depends on his information, the less autonomous his decisionmaking becomes’* (1994: 65). In de zesde en laatste scène (p. 116) van deze episode wordt overigens duidelijk dat het registratiesysteem e-Pro niet de beslissende stem heeft in het formuleren van het antwoord op de vraag naar het aantal uit te besteden herbeoordelingen WAO. De operationele manager krijgt hierin dan veel ruimte van de districtmanager.

Mechanisme van de glijdende schaal

4.3

Elektronische registratiesystemen spelen in de onderzochte praktijk een grote rol. Door digitalisering wordt de complexe, analoge praktijk van alledag omgezet in cijfers. Het is opvallend dat de districtmanagers en hun coalitiegenoten deze cijfers vooral gebruiken om de situatie te definiëren door ‘prestaties’ te vergelijken. Het vergelijken is dan een doel, meer dan een stimulans om de processen achter de cijfers grondig te verbeteren (dit komt ondermeer door het machtsvacuüm dat ik in hoofdstuk vijf construeer).

Zoals ik eerder heb betoogd is vergelijking hun belangrijkste doel bij cijfers over kwalitatieve aspecten van het werk van verzekeringsartsen. Maar ook als het gaat om kwantitatieve aspecten vergelijken ze prestatiecijfers van verzekeringsartsen onderling, of die van de vestiging met een landelijke norm of met cijfers van andere vestigingen regelmatig. Door een (prestatie)cijfer te vergelijken met een ander cijfer, krijgt het betekenis. De manier waarop de districtmanagers hun prestatiecijfers van betekenis voorzien, beschouw ik als een glijdende schaal. Hoe lager het prestatiecijfer, hoe minder ambitieus het referentiekader dat zij hanteren.

Het meest ambitieuze referentiekader voor prestatiecijfers wordt gevormd door landelijke normen. Veel prestatiecijfers zijn ten tijde van dit onderzoek echter niet zo hoog als de landelijke norm. Het niet behalen van een landelijke norm wordt in de onderzochte sociale interacties nauwelijks geproblematiseerd. In interviews expliciteren de districtmanagers dit.

Ten eerste geven ze aan de landelijke productienorm niet reëel te vinden.⁹⁸

Ten tweede vertellen ze dat ze door de regiodirecteur en de landelijke directie arbeidsgeschiktheid vooral aangesproken worden op prestatiecijfers die veel lager liggen dan landelijk of regionaal gemiddelde prestatiecijfers (zie ook de episode Op oorlogspad, in hoofdstuk vijf).

Ten derde biedt het districtmanagers geen voordelen om bij ‘de top’ te horen, en wel nadelen. De enige onderzochte districtmanager zonder achterstand, op dat moment landelijk gezien een topprestatie, vreest dat zijn verzekeringsartsen zoveel (achterstand van) claimbeoordelingen WAO moeten gaan uitvoeren voor andere vestigingen in de regio, dat zijn eigen tijdigheidpercentage in gevaar komt.⁹⁹ Een onderzoek onder Britse ziekenhuizen bevestigt deze bevinding. Het vergelijken van prestatiecijfers leidt in deze ziekenhuizen niet tot de verwachte *excellence* maar juist tot *averageness*. De managers van de ziekenhuizen scoren liever op verschillende gebieden gemiddeld, dan dat ze ergens in excelleren ten koste van andere prestaties (Llewellyn & Northcott 2005).

Ten vierde kan het benoemen van een achterstand voordeel opleveren. Soms wordt achterstand namelijk beloofd met geld voor extra capaciteit (zie ook het voorbeeld van districtmanager Maud op p. 111).

Als prestatiecijfers lager zijn dan de landelijke norm, vergelijken districtmanagers de prestatiecijfers met die van andere vestigingen, of van andere verzekeringsartsen. Geen van de drie districtmanagers in dit onderzoek die met achterstanden te maken heeft, beschouwt het volledig wegwerken daarvan als haalbaar. Ze stellen zich daarom tot doel om een ‘acceptabele’ achterstand te realiseren. De definitie van acceptabel laten zij dan afhangen van de prestatiecijfers van andere vestigingen.¹⁰⁰

Wanneer ook deze vergelijking met andere vestigingen of andere verzekeringsartsen een relatief slechte waardering oplevert, kan vergelijking met prestatiecijfers uit het verleden nog voor tevredenheid zorgen. De districtmanagers geven in interviews aan dat zij hun huidige prestaties voornamelijk vergelijken met cijfers uit hun eigen verleden, omdat ze anders “gedemotiveerd” raken. Districtmanager Max definieert een achterstand van 2.800 dossiers op zijn vestiging achter de schermen bijvoorbeeld als: “Dat is wel te hoog. Maar we slagen er toch in om het niet verder uit te laten lopen. Dat vind ik winst”. Kortom, wanneer prestatiecijfers niet voldoen aan een landelijke norm en bovendien lager liggen dan het landelijke gemiddelde, halen de managers motivatie uit vergelijkingen met prestatiecijfers uit het verleden die duiden op verbetering of stabilisatie.

De glijdende schaal laat zien dat digitaliseren in de praktijk leidt tot de politiek gewenste verzakelijking van het dienstverleningsproces. Het is voor een districtmanager immers eenvoudiger om positief te spreken over een ‘gezonde’ achterstand van tweeduizend ‘AWO18-en’, dan zich steeds te realiseren dat tweeduizend burgers maanden moeten wachten op een herbeoordeling die van grote invloed is op hun leven. Het is dan ook geen verrassende conclusie dat het gebruik van elektronische registratiesystemen de-humaniseert.

Door het mechanisme van de glijdende schaal zijn de districtmanagers over het algemeen (relatief) tevreden met de prestaties van hun vestiging. Een mogelijk gevolg van de glijdende schaal is dat zij “te snel tevreden” zijn, zoals een regiodirecteur dit in een interview verwoordt. Hij vertelt over een districtmanager die prestatiecijfers van zijn vestiging vergelijkt met cijfers uit het verleden. Op basis daarvan is hij, aldus de regiodirecteur, tevreden met de prestaties van de vestiging en zijn bijdrage daaraan. De regiodirecteur is echter niet tevreden en zegt hierover in hetzelfde interview: “Hij denkt dat hij al heel wat bereikt heeft, maar dat komt omdat hij het dal inkijkt en denkt ‘ik sta aan de top’. Terwijl hij nog hoger kan”.

Onhelder verband tussen het virtuele en het fysieke

4.4

Een sterk geloof in cijfers neigt naar een bepaalde vorm van dualisme, namelijk een scherp onderscheid tussen optredens op het podium van de selectiebureaucratie en optredens achter de schermen.

Achter de schermen van de organisatie wordt een fysieke, tastbare werkelijkheid gecreëerd. De organisatieprocessen die zich over het algemeen aan het algemene publieke oog onttrekken, dienen immers te draaien om het toepassen van algemene regels op concrete gevallen. Verzekeringsartsen en andere uitvoerenden hebben daarom met de meeste cliënten persoonlijk en individueel contact.¹⁰¹

Op het podium van (een vestiging van) de selectiebureaucratie wordt vooral een virtuele werkelijkheid gedefinieerd. Hier vindt de publieke representatie en verantwoording plaats van het alledaagse organiseren achter de schermen. Het gaat dan om representaties in de vorm van prestatiecijfers die terechtkomen in teksten als verantwoordingsrapportages, jaarverslagen en *balance score cards*, officieel een instrument voor het meten en verbeteren van organisatieprestaties.

Door een onderscheid tussen fysieke en virtuele werkelijkheden kunnen optredens in de verschillende interactiegebieden een eigen leven gaan leiden. In **de vierde scène** (p. 112), een dag na het regionale managementoverleg en het telefoongesprek met de regionale controller, vertelt de teamleider kwaliteit in zijn rol van cijferproducent dat hij in het productregistratiesysteem e-Pro een groot aantal herbeoordelingen WAO heeft ‘ontdekt’ die al uitgevoerd hadden moeten worden: “Ik heb uit het systeem weten op te maken dat er nog ergens zestienhonderd vijfdejaars herbo’s liggen te wachten op afhandeling”. Waar de operationele manager door wordt overvallen: “Daar word ik toch wel redelijk gedeprimeerd van, moet ik zeggen”.

Door te vertrouwen op de representerende aard van de virtuele werkelijkheid lijkt nu opeens een nieuwe (grote) hoeveelheid fysieke dossiers achter de schermen van de vestiging te bestaan. Een relatie tussen de virtuele en de fysieke werkelijkheid kan hier echter niet worden gelegd. Op de vraag: “Waar liggen die dan?” moet de cijferproducent het antwoord schuldig blijven. Er is sprake van ‘toevallige gelijktijdigheid’; de twee werkelijkheden vallen in de tijd samen maar de betekenis van hun onderlinge afhankelijkheid is verborgen.

Een onhelder verband tussen het virtuele en het fysieke is voor districtmanagers overigens niet per definitie problematisch. Door de nadruk op cijfers in hun sociale interacties worden publieke optredens sterk benadrukt en beloofd. In deze situatie is impressiemanagement van groot belang (Law 1994: 27, 178), en dan is het prettig om enige vrijheid te hebben in het wekken van indrukken door middel van cijfers. Districtmanager Max geeft hiervan een voorbeeld wanneer hij vertelt dat het virtuele werkelijkheidsbeeld in de selectiebureaucratie mooier kan zijn dan het fysieke: “Als ik in e-Pro kijk, naar andere kantoren, die hebben prachtige overzichten. Kijk ik sec naar de (...) productie, dan vind ik het net zo beroerd als hier”.

Het op het podium van de organisatie (re)presenteren van de situatie achter de schermen is bovendien een belangrijk middel om middelen of status te verkrijgen. Enige vrijheid in de presentatie is ook dan gunstig. Districtmanager Maud is tijdens de observaties trots dat voor haar vestiging “geen achterstand” met herbeoordelingen WAO is gedefinieerd (er liggen wel 850 dossiers te wachten op afhandeling). De regiodirecteur wijst haar in een maandelijks tweegesprek op het voordeel van het benoemen van achterstand: “daar krijg je nu capaciteit voor (...) anders heb je werk liggen waar je geen mensen voor hebt”. Ze gaat overstag: “We definiëren ‘m als achterstand, dan krijgen we er in ieder geval centen voor”.

De districtmanagers gebruiken de virtuele werkelijkheid op het podium van de organisatie dus om middelen te verkrijgen, maar vooral om de ‘prestaties’ van hun vestiging te vergelijken. Wanneer een virtuele werkelijkheid zonder helder causaal verband met een fysieke werkelijkheid wordt gedefinieerd, ontstaat echter het gevaar van ongeldige vergelijkingen. Vergelijking van het ene prestatiecijfer met het andere vereist immers dat beide cijfers eenzelfde proces of resultaat representeren. Ook dienen de prestaties op eenzelfde manier geregistreerd te worden. Vergelijking met een landelijke norm vereist daarnaast dat deze norm eenduidig is en van toepassing op de situatie waarin een prestatie geleverd wordt. In de onderzochte praktijk zijn echter grote verschillen zichtbaar in hoe achter de schermen van een vestiging de tijdigheid wordt geregistreerd en daarbij hoe de landelijke norm wordt geïnterpreteerd.

'Ik heb uit het systeem weten op te maken'

Districtmanager Max is net op de vestiging gearriveerd. Hij gaat aan zijn vergadertafel zitten in afwachting van teamleider kwaliteit Theo, waarmee hij 'kwaliteitsoverleg' heeft. Operationeel manager Oscar komt spontaan de kamer binnenlopen en gaat naast de districtmanager zitten. (ZE PRATEN OVER HET AL DAN NIET AANNEMEN VAN EEN BEPAALDE VERZEKERINGSARTS)

Teamleider kwaliteit Theo komt de kamer binnenlopen. Hij gaat naast districtmanager Max en operationeel manager Oscar zitten.

MAX <tegen Theo> Goedemorgen.

OSCAR <tegen Theo> Hé Theo.

THEO <tegen Oscar> Ik heb nog leuk werk voor jou.

OSCAR Wat dan?

THEO Ik heb uit het systeem weten op te maken dat er nog ergens ongeveer zestienhonderd vijfdejaars herbo's liggen te wachten op afhandeling. Daar moet wat mee gebeuren.

OSCAR Wat zeg je?

THEO Het systeem...

OSCAR – HIJ KIJKT GESCHOKT – Waar liggen die dan?

THEO Dat weet ik niet.

OSCAR Liggen ze niet bij (een bureau voor het inhuren van tijdelijke medewerkers)?

THEO Als er goed geregistreerd is niet.

OSCAR Daar word ik toch wel redelijk gedepriemd van, moet ik zeggen.

MAX Eeeehm.

THEO Misschien valt het wel mee hoor. Misschien is het niet allemaal goed geregistreerd, daar moet ik nog even naar kijken.

MAX <tegen Oscar> Nou, je moet even niet gedepriemd worden, want ik weet helemaal niet wat de staat is van dat soort dingen. Daar moeten we eerst zicht op hebben.

OSCAR – HIJ KLINT GEFRUSTREERD – Ja, maar als er straks weer zestienhonderd van die kutherbo's aankomen...

MAX Ik heb er vijfhonderd beloofd aan een achterstandsteam, schone, en nog vijfhonderd vervuilde. Dus dan kan het aardig uitkomen.

OSCAR Maar we hebben ze [zestienhonderd extra herbeoordelingen WAO] niet, hoor.

MAX Nee, volgens mij hebben we ze ook niet.

OSCAR Dus belof nou niet al te veel. Of er moet ergens een voorraad liggen waarvan ik niet op de hoogte ben.

THEO Oscar, ik weet het niet. Ik kan alleen maar afgaan op de cijfertjes die ik uit het systeem haal.

MAX <tegen Oscar> Ja, wacht maar even. We gaan er zo even naar kijken.

OSCAR Dan ga ik weg. (ZE MAKEN NOG EEN PAAR GRAPJES)

Operationeel manager Oscar verlaat de kamer van districtmanager Max om naar een ander formeel overleg te gaan.

Volgens alle respondenten in dit onderzoek hanteert 'Amsterdam' of 'centraal', dit wil zeggen het hoofdkantoor van UWV, in 2002 een landelijke productienorm van vier producten per dag per verzekeringsarts. Maar deze norm wordt door de geobserveerde districtmanagers verschillend geïnterpreteerd. Zo verschilt de hoeveelheid activiteiten die zij tot één product rekenen. Eén districtmanager telt bijvoorbeeld een herbeoordeling WAO als één product, terwijl bij een andere districtmanager een verzekeringsarts drie herbeoordelingen WAO moet afhandelen om tot één product te komen. Het is voor de districtmanagers in dit onderzoek bovendien niet helder in welke (veranderde) situaties de landelijke productienorm van toepassing is. Met als gevolg dat zij deze verschillend hanteren.¹⁰²

De landelijke norm voor tijdigheid van eerste claimbeoordelingen WAO, dit is het met de minister afgesproken percentage beoordelingen dat binnen de wettelijke periode van dertien weken moet zijn uitgevoerd, is voor alle betrokkenen in dit onderzoek wel eenduidig. Bovendien is voor hen duidelijk dat de norm ook ten tijde van organisatieveranderingen van toepassing is. De registratie van deze dertien weken verschilt echter tussen vestigingen. In de praktijk laat de ene districtmanager 'de dertien weken' ingaan op het moment dat de aanvraag op de vestiging binnenkomt en geregistreerd wordt door de claimbehandelaar. Terwijl op een andere vestiging die periode, soms weken later, start op het moment dat de claimbehandelaar het dossier naar de verzekeringsarts stuurt. Diversiteit in het registreren van tijdigheid maakt vergelijkingen van tijdigheidpercentages tussen vestigingen en met de landelijke norm minder valide. Het onderlinge verband tussen de op het oog vergelijkbare representaties van de fysieke werkelijkheid op verschillende vestigingen is dan immers niet zeker.

In de vierde scène is toevallige gelijktijdigheid zichtbaar. Dit is ook de scène waarin de districtmanager de operationele manager voor het eerst op de hoogte stelt van de vraag naar het aantal herbeoordelingen WAO van de vestiging dat extern kan worden uitgevoerd. Hij presenteert in dit informele gesprek de vraag, net als de regiodirecteur deed tijdens het regionale overleg, in de tweede scène (p. 108), als een oplossing. De operationele manager is net geschrokken van een nieuwe virtuele achterstand van herbeoordelingen WAO: "Wat zeg je? (...) als er straks weer zestienhonderd van die kutherbo's aankomen...". De districtmanager probeert aan te geven dat dit niet zo'n groot probleem is als de operationele manager vreest, omdat hij heeft afgesproken een aantal herbeoordelingen WAO door externen te laten uitvoeren: "Dus dan kan het aardig uitkomen".

De operationele manager gaat niet mee in deze oplossingsdefinitie. Wel definieert hij (opnieuw) het mogelijke probleem van toevallige gelijktijdigheid. Hij suggereert dat de belofte van de districtmanager, op basis van cijfers uit het registratiesysteem e-Pro, te hoog is ingezet: "We hebben ze niet, hoor (...) Dus belof nou niet al te veel". In de zesde scène (p. 116) zullen de districtmanager en de operationele manager elkaar opnieuw ontmoeten. Dan zetten zij hun onderhandeling over de definitie van problemen en oplossingen voort, en komen gezamenlijk tot het definitieve antwoord.

'Zeker weten doe ik het niet'

Districtmanager Max komt een minuut na de vorige scène zijn kamer binnen met koffie. Hij gaat naast teamleider kwaliteit Theo aan de vergadertafel zitten en start het wekelijkse 'kwaliteitsoverleg'.

MAX *Je hebt me een prachtige mail gestuurd. De IN-OUTPUTCIJFERS. Gister kreeg ik de vraag van Rutger Westerink [regiodirecteur] c.q. Paul van Es [regionaal controller] hoeveel vijfdejaars ik wil leveren naar achterstandsteams. Het vervelende is, dat ik dus geen zicht heb op hoe het zit. Zij hebben dat zicht ook niet. (AAN DE HAND VAN EEN OVERZICHT VAN THEO REKENEN ZE UIT HOEVEEL ACHTERSTAND ER PER MAAND WORDT OPGEBOUWD)*
Wat ik wil hebben, is voorraad, de input en de output per maand. Kunnen wij dan ook voor elkaar krijgen dat we zicht hebben op wat van die voorraad ouder is dan dertien weken? Want dan weet je wat je achterstand is.

THEO *Ja, dan zal ik, dan moet ik gaan stoeien met de startdatum.*

MAX *Het gaat me met name om de herbo's, eerste en vijfdejaar.*

THEO (HIJ LEGT UIT HOE HIJ DAT DENKT TE GAAN BEREKENEN) *Mits er goed geregistreerd is.*

MAX *Ja, goed, maar daar staat of valt het mee. Je hebt in ieder geval een indicatie. Er zal misschien wel eens wat mis gaan, maar dan merk je ook of er veel mis is. Want ik roep nu elke keer 'die vijfdejaars zetten we op tijd weg'. Dat gevoel heb ik ook wel. (...) Maar zeker weten doe ik het niet. Dus als we zo meteen zien dat we een voorraad hebben...*

(HIJ START REGISTRATIESYSTEEM E-PRO OP EN ZOEKT WAT CIJFERS WAAR THEO OVER VERTELD HEEFT. ONDERTUSSEN SPREKEN ZE AL OVER ANDERE DINGEN)

Aan het einde van de middag ontvangt districtmanager Max van teamleider kwaliteit Theo een e-mail, dat als kopie is verzonden aan operationeel manager Oscar. Het bericht bevat berekeningen over vermoedelijke achterstanden bij vijfdejaars herbeoordelingen op de vestiging. Districtmanager Max print het uit en stopt het in zijn tas "voor vanavond", om thuis te bekijken.

Transpiratie achter de schermen

4.5

Door de nadruk op prestatiecijfers in (de context van) sociale interacties van districtmanagers is impressiemanagement essentieel. De cijfers hebben optredens op het podium, als er officieel naar verwezen kan worden. Ze wekken een indruk van hoe het er achter de schermen aan toe gaat. Ze tonen een interactiegebied waar een coalitie juist 'can reliably expect that no member of the audience will intrude' en waar dus 'the vital secrets of a show' zichtbaar worden (Goffman 1990: 116).

Het is ook achter de schermen waar de moeite en inspanning zit om de impressies, die op het podium worden gegeven van het interactiegebied achter de schermen, te organiseren. Hier worden prestatiecijfers geproduceerd. Bovendien wordt er afgewogen welke verborgen feiten op welke manier aan het licht gebracht zullen worden, en welke niet. Kortom, transparantie op het podium is mogelijk door transpiratie achter de schermen.

In de vijfde scène, vlak na het informele gesprek in de vorige scène, voert de districtmanager een formeel overleg met de teamleider kwaliteit. Deze teamleider is officieel verantwoordelijk voor het controleren van de rechtmatigheid van het primaire selectieproces, in de onderzochte praktijken krijgt hij ook de rol van cijferproducent. In deze scène wordt ook weer veel gerekend. Maar eerst uit de districtmanager zijn vreugde over nieuwe cijfers: "Je hebt me een prachtige mail gestuurd. De IN-OUTPUTCIJFERS". Vervolgens geeft hij de cijferproducent de opdracht specifiekere cijfers te vinden, en ervoor te zorgen dat hij hierover kan beschikken tijdens optredens op het podium van de regio. Deze zegt zijn best te gaan doen: "Ja, dan zal ik moeten gaan stoeien met de startdatum".

Alle districtmanagers, en ook operationele managers, in dit onderzoek lijken een onstilbare honger te hebben naar cijfers die eenvoudiger van (meer) betekenis zijn te voorzien. In een interview verwoordt een operationele manager hun legitimatie voor deze honger treffend: "er zijn hier heel veel cijfers, maar er is bijzonder weinig informatie".

Vooral districtmanager Mark reageert tijdens de observaties steeds euforisch op nieuwe prestatiecijfers. In zijn subcase wordt het meest gehandeld volgens een mythe van digitale beheersbaarheid. Op de vestiging besteedt de cijferproducent bijna al zijn tijd aan het produceren van nieuwe prestatiecijfers van onder andere verzekeringsartsen, want "als je niets doet, dan wordt het niet beter", zo zegt hij tijdens de observaties. Intensieve gesprekken volgen waarin de districtmanager probeert te begrijpen wat de nieuwe cijfers betekenen. Uiteindelijk leiden de gesprekken bij hem tot ontgoocheling; de cijfers geven hem niet het inzicht dat hij wenst, blijken multi-interpretabel te zijn of vergen te veel interpretatie om, als sturingsinstrument, simpelweg aan de verzekeringsartsen voor te leggen. De mythe van beheersbaarheid wordt even ontkracht. Met andere woorden, achter de blijdschap met 'nieuwe cijfers' zit de veronderstelling dat ze een belangrijke bijdrage gaan leveren aan de beheersing van de uitvoering. Maar keer op keer is hij teleurgesteld dat de cijfers geen zelfstandig sturingsinstrument vormen, omdat ze van betekenis en handelen voorzien moeten worden. Opvallend is dat hij de volgende keer weer euforisch reageert op nieuwe cijfers. Hieruit blijkt de kracht van de mythe van beheersbaarheid.

‘Als je nou eens op zevenhonderd gaat zitten?’

Districtmanager Max en operationeel manager Oscar voeren het wekelijkse ‘productieoverleg’, op de kamer van de districtmanager.

(ZE BESPREKEN ONDERMEER PRODUCTIECIJFERS VAN VERZEKERINGSARTSEN)

Wanneer het overleg een uur bezig is, neemt districtmanager Max het woord.

MAX *Ik ben met Theo [teamleider kwaliteit] bezig geweest om inzicht te krijgen in de eerstejaars en de vijfdejaars. Hij heeft een opzetje gemaakt. (...) Als ik het goed begrijp, roept Theo... (ZE VOEREN EEN LANGE EN TECHNISCHE DISCUSSIE OVER AANTALLEN HERBEOORDELINGEN WAO) Ik kreeg de vraag hoeveel wij zelf afhandelen. (...) Ik heb op voorhand geroepen ‘als ik zo kijk, dan zou ik vijfhonderd vijfdejaars door een andere partij kunnen laten doen’. (...)*

OSCAR *Vijfhonderd?*

MAX *Ja. En vijfhonderd vervuilde. Nou, daar hebben ze geen capaciteit voor.*

OSCAR *En we hebben er ook geen vijfhonderd meer liggen.*

MAX *Als wij 2800... Nou, nee?*

OSCAR *Nee.*

MAX *2800 voorraad, dus daar zouden er in totaal zo'n duizend uit moeten komen.*

OSCAR *Ja, ik denk het ook. Als je nou eens op zevenhonderd gaat zitten?*

MAX *Drieëneenhalf, drieëneenhalf? (...) Ja kijk, ik heb de neiging om te roepen ‘we kunnen het wel aan, we komen er wel uit’. Maar ik ben daar nogal eens wat erg optimistisch in.*

OSCAR *Ja, dat ben ik helemaal met je eens. We komen er wel uit, maar het duurt erg lang [om ze te vinden]. (HIJ VERTELT UITGEBREID OP WELKE KAMERS WELKE DOSSIERS Zouden kunnen liggen)*

(ZE REKENEN LANGDURIG MET CIJFERS UIT E-PRO)

MAX *Ik vind het hartstikke mooi, zo'n achterstandsteam, maar niet voor de klussen die we zelf ook met twee vingers in de neus kunnen doen. Dus ik heb geroepen ‘ik wil wel herbo's leveren, maar dan al die troep die hier in de kast ligt’, weet je wel, waar gewoon een hoop werk aan vastzit, daar heb ik wat aan. Zal ik het op drieëneenhalf vuil en drieëneenhalf schoon houden?*

OSCAR *Ja, ik moet eerlijk zeggen, ik ken het verschil niet zo goed.*

MAX *(...) De vervuilde zijn de dossiers waarbij iemand zegt ‘ik ben hersteld’ of ‘ik ben beter’. Dus je moet naar de arts, (...) dat is een volledig onderzoek. En daar hebben we geen capaciteit voor.*

OSCAR *Als je nou zegt ‘we leveren 350 vervuilde’? Dan kan niemand bezwaar maken als er een paar schone tussen zitten. Vierhonderd vervuilde. En dan jassen we die voorraad weg (...)*

MAX *Hm, ja. En de schone gewoon zelfhouden? Ja, daar ben ik ook voorstander van (ZE NOEMEN VEEL GETALLEN)*

OSCAR *Als we vierhonderd schoon wegzetten, en vierhonderd vervuild, dan komen we aardig bij.*

MAX *Oké.*

OSCAR *Maar doen?*

MAX *Ja.*

(ZE PRATEN VERDER OVER ANDERE DINGEN)

Deze kracht blijkt bovendien uit de transformatie die cijfers ondergaan in hun gang van de beslotenheid achter de schermen, waar hun meerdigheid onderwerp van gesprek is, naar het podium, waar ze al snel gepresenteerd worden als ‘hard’ en ‘echt’. Anders gezegd, dat tijdens het produceren en interpreteren van cijfers blijkt dat de cijfers niet eenduidig zijn, weerhoudt de districtmanagers en hun coalitiegenoten er niet van om ze voor publiek als eenduidig te definiëren (zie ook paragraaf 4.2).

De honger naar cijfers van districtmanagers geeft de cijferproducenten veel handelingsruimte. Zij hebben zich gespecialiseerd in de ‘*construction, repair, and maintenance of the show*’ die de districtmanager op het podium van de vestiging en regio uitvoert (Goffman 1990: 152). Net zoals cijfers een belangrijk onderdeel zijn van de werkelijkheidsbeelden die geconstrueerd worden door districtmanagers en hun coalitiegenoten, is ook het idee ‘dat cijfers van belang zijn’ een belangrijk onderdeel van deze beelden geworden (Goffman 1986: 299). Dit idee voeden de cijferproducenten in onderonsjes met de districtmanager, met uitspraken als: “cijfers worden niet gebruikt, dus er wordt niet gestuurd” en “maak productie en doorlooptijd nou gewoon onderwerp van hun vergadering”.

De cijferproducent verstrekt dus gegevens die de districtmanager nodig heeft voor ‘*his team's argument-line or intellectual position*’ op het podium (Goffman 1990: 152). Hierdoor kan een interessant statusdilemma ontstaan ‘*with high status and low information control on one side, and low status and high information control on the other*’ (idem: 154).

Een aantal cijferproducenten in dit onderzoek is aanwezig bij alle formele overleggen die de districtmanagers hebben met stafleden en managers op het podium van de vestiging. De districtmanagers voeren ook dagelijks gesprekken met ze achter de schermen, om de betekenis van de cijfers te achterhalen; de cijferproducenten hebben dan veel definitiemacht. Bovendien krijgen de cijferproducenten zowel achter de schermen als op het podium van de vestiging regelmatig de kans om hun opvattingen over het verhogen van prestatiecijfers te uiten.¹⁰⁹ Zij hebben daarbij een duidelijke mening over leidinggeven van verzekeringartsen. Ze proberen tijdens formele overleggen te overtuigen van ondermeer het nut van prioriteren en het maken van productieafspraken met verzekeringartsen. Van productieafspraken met verzekeringartsen is echter geen sprake, in de periode van dit onderzoek (zie ook paragraaf 4.6).

In de zesde scène wegen de districtmanager en de operationele manager samen, achter de schermen van de antwoordcoalitie, de keuzemogelijkheden en consequenties af om tot een gezamenlijk antwoord te komen dat op het podium aan de regiodirecteur zal worden gepresenteerd. De districtmanager begint de scène, die een dag later speelt dan de vorige, met een regieaanwijzing. Hij zet in een wekelijkse productieoverleg met de operationele manager ‘de vraag’ op de agenda, en maakt hem daarmee deelgenoot van de tijdelijke antwoordcoalitie.

Door de manier waarop de districtmanager de vraag voor de operationele manager formuleert, neemt hij meteen de verantwoordelijkheid voor het beantwoorden ervan: “Want als ik nu die vraag (...) krijg”, “ik kreeg de vraag”. Ook als het gaat over (het profijt van) het aanleveren van de dossiers, formuleert hij overigens weinig gezamenlijkheid: “die krijg ik dus nooit weggezet”, “ik wil wel herbo's leveren, maar...”, “daar heb ik wat aan”.

Wel biedt de districtmanager de operationele manager ruimte voor onderhandeling over het antwoord. Want het antwoord dat hij aan de telefoon heeft gegeven, twee dagen eerder tegen de regionale controller in de derde scène (p. 106), definieert hij niet langer als een belofte, zoals in de vierde scène (p. 112). Hij spreekt nu over een voorlopig antwoord: “ik heb op voorhand

geroepen". De operationele manager maakt onmiddellijk gebruik van deze onderhandelingsruimte.

Terwijl de districtmanager in de voorgaande scènes technische problemen naar voren bracht, vanuit een virtueel werkelijkheidsbeeld, praat de operationele manager vooral over concrete dossiers. Vanuit een fysiek werkelijkheidsbeeld problematiseert hij het antwoord van de districtmanager: "we hebben er ook geen vijfhonderd ['schone' dossiers] meer liggen". Daarna geeft hij aan dat de beloofde dossiers van herbeoordelingen WAO misschien wel op de vestiging liggen, maar dat ze moeilijk zijn te lokaliseren: "We komen er wel uit, maar het duurt erg lang" om ze te vinden.

De districtmanager heeft echter al ingezet op vijfhonderd 'schone' dossiers (die volledig door medisch medewerkers kunnen worden uitgevoerd) en vijfhonderd 'vuile' dossiers (waarvoor een verzekeringsarts nodig is). Hij gaat in eerste instantie niet mee met de praktische probleemdefinitie van de operationele manager, dat zijn antwoord te hoog is. Hij reageert met een feit uit de virtuele werkelijkheid, namelijk dat het registratiesysteem aangeeft dat er een voorraad van 2800 dossiers is op de vestiging, en concludeert daarover "dus daar zouden er in totaal zo'n duizend uit moeten komen". De operationele manager bevestigt dit, maar doet meteen een tegenvoorstel: "Als je nou eens op zevenhonderd gaat zitten?". Op dit moment neemt hij in de scène de regie over.

Ze gaan opnieuw zeer uitgebreid rekenen met cijfers en codes uit het elektronische registratiesysteem e-Pro, dat ook in deze scène de rol van auteur krijgt. En dan gaat de districtmanager mee in het voorstel: "Zal ik het op drieënhalf vuil en drieënhalf schoon houden?". Kort daarna doet de operationele manager er een aantal herbeoordelingen WAO bij en stelt voor: "Als je nou zegt 'we leveren 350 vervuilde aan' (...) Vierhonderd vervuilde". Wanneer de districtmanager hier niet meer tegenin gaat, rondt de operationele manager het onderhandelen af: "Als we die vierhonderd schoon wegzetten, en vierhonderd vervuild, dan komen we aardig bij. (...) Maar doen?". De districtmanager gaat akkoord: "Oké", "Ja".

Op het podium neemt de districtmanager de verantwoordelijkheid voor het beantwoorden van de vraag van de regiodirecteur. Na de zesde scène stuurt hij de regionale controller een e-mail met zijn definitieve antwoord, namelijk achthonderd dossiers van vijfdejaars herbeoordelingen WAO. Door het onderhandelen in de tijdelijke antwoordcoalitie, in de zesde scène, heeft de operationele manager echter de verantwoordelijkheid gekregen om dat antwoord goed ten uitvoer te brengen. Hij zal moeten zorgen dat achthonderd fysieke dossiers geleverd worden aan de achterstandsteams.

In deze episode heeft de districtmanager veel gerekend. Ook zonder een concrete externe vraag besteden de onderzochte districtmanagers echter per dag ruime tijd achter de pc of pratend over (de interpretatie van) cijfers. Over zijn gemiddelde tijdsbesteding zegt districtmanager Max in het nagesprek van de observaties: "Eigenlijk ben ik een veredelde productiebaas".

Verzet van verzekeringsartsen ¹⁰⁴

4.6

Tot kort voor de observaties van dit onderzoek (in 2002) werden verzekeringsartsen door hun managers niet aangesproken op het bereiken van een bepaalde productienorm.¹⁰⁵ In de sociale interacties van de districtmanagers lijkt echter te worden verondersteld dat het stellen van een productienorm zal leiden tot de gewenste beheersing van het verzekeringsgeneeskundig

handelen. De onderzochte districtmanagers, en ook operationeel managers, willen de verzekeringsartsen op hun vestiging dan ook verantwoordelijk gaan maken voor het bereiken van een productienorm.

Door de ontwikkeling van individuele productiecijfers zijn de mogelijkheden groter geworden om verzekeringsartsen op hun productie aan te spreken. In alle subcases worden deze cijfers op intranet gezet. De verzekeringsartsen kunnen daar zien hoeveel dossiers ze afgehandeld hebben, en dit aantal vergelijken met de productie van (anonieme) collega's op de vestiging, of met de gemiddelde productie op andere vestigingen.

De verzekeringsartsen geven in interviews echter aan dat ze door de (operationeel) manager nog steeds niet of nauwelijks op hun productie worden aangesproken. Op één van de onderzochte vestigingen gebeurt dit volgens de verzekeringsartsen wel enigszins, namelijk als de productiecijfers duidelijk verslechteren of onvoldoende zijn. De operationele manager wijst hen dan daarop, maar in de beleving van de artsen leidt dat dan niet tot ingrepen of maatregelen.

Het feit dat de verzekeringsartsen in de periode van dit onderzoek nog nauwelijks op hun individuele productie of productiviteit worden aangesproken, heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats leeft de norm niet, zo lijkt het.¹⁰⁶ Als gevolg hiervan worden de gestelde productienormen door de verzekeringsartsen niet helemaal serieus genomen. De verzekeringsartsen zijn wel redelijk op de hoogte van de normen, maar beschouwen deze niet als een resultaatverplichting. Eén van hen betitelt de productienorm bijvoorbeeld als een inspanningsverplichting. Een andere verzekeringsarts zegt dat de productienorm van zijn vestiging niet echt heel vast ligt. En een derde arts vertelt dat de stafarts de norm afzwakt omdat deze "de complexiteit van ons werk kent".

In de tweede plaats wordt de verantwoordelijkheid voor productie en tijdigheid in de onderzochte sociale interacties niet bij de verzekeringsarts gelegd. Vooral de claimbehandelaar wordt hierop aangesproken, omdat deze de formele rol van regiehouder heeft over de WAO-beoordelingen.¹⁰⁷ In de laatste plaats lijken de districtmanagers de (in hun ogen) lage productiviteit van verzekeringsartsen voor een deel te wijten aan de persoonlijkheid of persoonlijke omstandigheden, zoals huwelijks of gezondheidsproblemen, van de verzekeringsartsen. Ze beschouwen de artsen dan als "niet te veranderen", of willen zich niet met privé-zaken bemoeien. Districtmanager Mark vindt echter dat medewerkers in elke situatie aangesproken moet worden op een (tijdelijk) lage productie: "Het is geen sociale werkplaats hier, daar moeten we mee stoppen".

Ondanks dat de verzekeringsartsen (nog) nauwelijks op hun individuele productie of productiviteit worden aangesproken, geven zij in interviews wel aan het gevoel te hebben dat de druk om te produceren groter wordt.¹⁰⁸ De norm begint dus een beetje te leven. En dit roept weerstand bij ze op.

De operationele manager van districtmanager Max probeert om individuele 'productiecontracten' met de verzekeringsartsen op te stellen. Hij wil dat ze, in lijn met de landelijke norm, vier beoordelingen WAO per dag gaan uitvoeren. De weerstand bij verzekeringsartsen is echter zo groot ("Daar zijn we redelijk tegen in opstand gekomen", aldus een geïnterviewde verzekeringsarts), dat het onderwerp op de agenda zetten al moeizaam verloopt. In een interview zegt de operationele manager hierover: "ik had contractgesprekken gepland, maar toen ik dat had gedaan, brak helemaal de pleuris uit".

De gesprekken vinden uiteindelijk wel plaats maar zonder het gewenste resultaat voor de

operationele manager. De verzekeringsartsen willen geen contract afsluiten, maar zijn bereid om achteraf over hun productie te praten. De operationele manager vertelt hierover in een interview:

“Mensen willen dus dat ik achteraf pas met ze praat, dat is een wat ridicuul compromis geworden. Mensen willen dat ik achteraf met ze praat over doelstellingen die ze in feite niet herkennen of erkennen. – hij lacht spottend – Dat kan nog een feest worden bij het bespreken”.

Opvallend is dat de geïnterviewde verzekeringsartsen van deze vestiging in het interview aangeven geen problemen te hebben met de norm van vier WAO-beoordelingen per dag. Ze vinden die norm haalbaar en redelijk. In de interviewsituatie ‘herkennen of erkennen’ ze de doelstelling van de operationele manager (impliciet) dus wel. Ze zeggen het echter vervelend te vinden dat een niet-arts in de gaten gaat houden wat ze doen: “het woord baas geeft misschien al een soort remming”.¹⁰⁹

Met deze uitspraken construeren (en legitimeren) de operationele manager en de verzekeringsartsen een werkelijkheid waarin de verzekeringsartsen het voor een belangrijk deel voor het zeggen hebben. In hoofdstuk vijf ga ik expliciet in op de vraag waar in de dagelijkse praktijk de macht ligt in de verhouding tussen districtmanagers en verzekeringsartsen.

Registratiesystemen worden een straf regime

4.7

De districtmanagers in dit onderzoek dienen, in de rol van nieuwe publieke manager, invulling te geven aan een sterk geloof in cijfers. In de (vooral politieke) context van hun sociale interacties worden cijfers beschouwd als oplossing voor verschillende grote problemen in de uitvoering van ziekteverzuim- en arbeidsongeschiktheidsbeleid. De veronderstelling daarbij is dat cijfermatig inzicht in de uitvoering leidt tot ‘transparantie’ in het publieke domein. Zodat het primaire proces, dat zich in principe aan het collectieve publieke oog onttrekt, zichtbaar wordt op het podium van de organisatie. Belangrijke (politieke) doelen van transparantie zijn een verzakelijking van het sociale stelsel en een meer efficiënte selectiebureaucratie.

De roep om transparantie maakt cijfers tot een cruciaal rekwisiet voor de districtmanagers. Van hen worden cijfermatig inzicht en cijfermatige verbetering geëist, zowel door anderen als door henzelf. In de organisatie hebben zij op lokaal, regionaal en landelijk niveau de plicht om zicht te bieden op het werk van hun verzekeringsartsen, bijvoorbeeld in de vorm van maandelijks verantwoordingsrapportages of een formeel antwoord over de huidige achterstand.

Deze nadruk op cijfers leidt in de onderzochte sociale interacties van districtmanagers tot de politiek gewenste verzakelijking. Het is voor een districtmanager immers eenvoudiger om enthousiast te zijn over een verbetering van een prestatiecijfer dan dat hij zich steeds realiseert wat dit betekent voor het leven van individuele cliënten. Met prestatiecijfers als cruciaal rekwisiet ligt standaardiseren meer voor de hand dan individualiseren.

Om aan de dwingende verplichtingen tot cijfermatig inzicht en cijfermatige verbetering te voldoen, krijgen elektronische registratiesystemen een belangrijke rol in de onderzochte sociale interacties van districtmanagers. Deze rol wordt zo groot dat voor en door de districtmanagers en hun interactiegenoten een virtuele werkelijkheid ontstaat, die hun sociale interacties in sterke

mate reguleert. Technische definities van de situaties vormen informele regels waaraan de tijdelijke coalities van districtmanagers zich ‘als vanzelfsprekend’ dienen te houden. De op zichzelf onschuldige registratiesystemen worden zo een disciplinerend registratieregime.

Dit registratieregime leidt niet zozeer tot efficiëntie, het politieke doel van de meest gunstige prestatiecijfers in verhouding tot de middelen die daarvoor worden ingezet, maar eerder tot een streven naar gemiddelde prestatiecijfers.

De (tijdelijke coalities van de) districtmanagers gebruiken de virtuele werkelijkheid op het podium van de organisatie om middelen te verkrijgen, zoals geld en capaciteit, maar vooral om de ‘prestaties’ van hun vestiging te vergelijken. Zij proberen de virtuele werkelijkheid te beheersen door te zoeken naar referentiekaders die ongeveer overeenkomen met de eigen prestatiecijfers. Bij dit onderling vergelijken van prestatiecijfers spreek ik van een glijdende schaal. Hoe lager het prestatiecijfer, hoe minder ambitieus het referentiekader dat wordt gehanteerd. Zo kunnen de districtmanagers (relatief) tevreden zijn met de prestaties van hun vestiging. Daarbij streven zij eerder naar een gemiddelde, onopvallende score ten opzichte van collega-districtmanagers dan naar de top. Een ‘te lage score’ levert aandacht op van leidinggevend, en een ‘te hoge score’ lijkt meer nadelen dan voordelen te hebben. In de lokale praktijk wordt op deze manier geen optimale situatie gecreëerd voor een efficiënte bureaucratie.

In het registratieregime is bovendien relatief weinig ruimte voor de processen die de cijfers dienen te representeren. Hierdoor kan in de sociale interacties van de districtmanagers de eigenheid van het selectieproces uit het oog worden verloren.

Ten eerste besteden de tijdelijke coalities van de districtmanagers aanzienlijk meer tijd en aandacht aan de productie en interpretatie van cijfers over het verzekeringsgeneeskundig handelen, en aan het idee dat cijfers belangrijk zijn, dan aan het concrete verzekeringsgeneeskundig handelen zelf.

Ten tweede wordt het verzekeringsgeneeskundig handelen al snel als probleem beschouwd in de technisch georiënteerde interacties. Vanuit een technisch en doelmatig perspectief kan de complexiteit van het werk van verzekeringsartsen eenvoudig als negatief worden gedefinieerd voor zowel het creëren van prestatiecijfers als voor de hoogte ervan. Dan wordt over het verzekeringsgeneeskundig handelen bijvoorbeeld gesproken als ‘schadelijk’ voor de organisatie, of over ‘vervuilde dossiers’ wanneer het sociaal-medische beoordelingen betreft. Het op deze manier problematiseren van het verzekeringsgeneeskundig handelen heeft tot gevolg dat de onderzochte districtmanagers en hun coalitiegenoten proberen het feitelijke handelen weg te definiëren, in hun sociale interacties en waar mogelijk in het uitvoeringsproces. Het verzekeringsgeneeskundige werk dat dan wordt geproblematiseerd, betreft formeel gezien echter de kern van het primaire proces van de selectiebureaucratie.

Ten derde worden de districtmanagers in het registratieregime aangezet tot impressiemanagement. Door een sterk geloof in cijfers, in (de context van) de sociale interacties van districtmanagers, worden publieke optredens sterk benadrukt en beloond. In deze situatie is het van groot belang om door middel van cijfers indrukken te wekken op het podium van de vestiging. Bij (de voorbereiding van) deze indrukken kan de betekenis van de onderlinge afhankelijkheid verborgen blijven tussen enerzijds het cijfer en anderzijds het proces dat het cijfer dient te representeren. De districtmanagers proberen dan een virtuele weergave van het verzekeringsgeneeskundig handelen te beheersen die niet per definitie op dat moment volledig overeenkomt met het concrete handelen van de verzekeringsartsen.

Voor wat betreft de kwantiteit van sociaal-medische controles en beoordelingen, waaronder de productie en de tijdigheid, *proberen* de tijdelijke coalities van districtmanagers overigens wel met verzekeringsartsen een gesprek aan te gaan over hun concrete handelen. Daarbij stuiten zij echter op aanzienlijk verzet van de verzekeringsartsen. Weerstand tegen prestatiecijfers is op zichzelf niet verwonderlijk, wanneer deze cijfers publiekelijk zicht moeten bieden op een interactiegebied dat juist gekenmerkt wordt door beslotenheid en vertrouwelijkheid. Er lijkt echter een dynamiek te ontstaan waarin de (geprojecteerde) kracht van de weerstand van (staf)verzekeringsartsen beduidend sterker is dan het weerstandsvermogen van de districtmanagers. Deze dynamiek construeer ik in het volgende hoofdstuk.

⁹² Met de introductie van het principe contractmanagement, onder meer in de uitvoering van sociaal beleid aan het begin van deze eeuw, wordt bedoeld op het *top-down* steeds gedetailleerder prestatieafspraken maken tussen twee opeenvolgende hiërarchische lagen. Het principe van integraal management staat in het openbaar bestuur voor *managerial* of bestuurlijke verantwoordelijkheid voor zowel kwantitatieve aspecten als productie, tijdigheid en achterstand als kwalitatieve, inhoudelijke aspecten. Onder kwaliteit van het verzekeringsgeneeskundig handelen versta ik in dit boek de kwaliteit van het sociaal-medische handelen van verzekeringsartsen, waaronder spreekuurcontacten, eventuele aanvragen van externe expertises, vaststelling wel/niet geschikt voor eigen werk, vaststelling medisch volledig arbeidsongeschikt (GDBM), vaststelling medische urenbeperking, vaststelling belastbaarheid, en de verslaglegging en onderbouwing van deze activiteiten en beslissingen.

⁹³ Een teamleider kwaliteit is, op een vestiging in de divisie arbeidsgeschiktheid van UWV ten tijde van dit onderzoek, een functionaris die formeel verantwoordelijk is voor rechtmatigheidscontroles van het primaire selectieproces. In hiërarchisch opzicht vallen onder de teamleider een aantal medewerkers kwaliteit of kwaliteitscontroleurs. Zij dienen steekproeven te trekken uit de dossiers op de vestiging. Deze dossiers bekijken (turven) ze op 'foutpercentage' en 'dominante fouten', zoals een fout in het wijzigen van de arbeidsongeschiktheidsklasse of in de dagloonvaststelling. Ook dienen ze de oorzaken van deze fouten (kwantitatief) vast te stellen. Daarbij kan gedacht worden aan oorzaakkwalificaties als: te hoge werkdruk, te weinig accuratesse, niet naleven van procedures of onvoldoende kennis. De teamleider kwaliteit dient hierover aan de districtmanager te rapporteren.

⁹⁴ Een belangrijk deel van de informatie die districtmanagers krijgen over de kwaliteit van het werk van verzekeringsartsen, bestaat uit cijfers. Zo wordt hun sociaal-medisch handelen uitgedrukt in een zogeheten plausibiliteitspercentage of plausibiliteitsindex, met in 2002 een norm van negentig procent. Alle onderzochte districtmanagers hebben cijfers over de uitkomsten van de WAO-beoordelingen (het aandeel afwijzingen en het aandeel volledig arbeidsongeschikten) en over de diagnose (onderscheiden in psychisch en lichamelijk) die door de verzekeringsarts is gesteld. Sommige managers hebben daarnaast ook cijfers over het percentage medisch volledig arbeidsongeschikten, het aantal informatieaanvragen door verzekeringsartsen, het aantal urenbeperkingen dat door verzekeringsartsen is opgelegd, en over klachten en bezwaar- en beroepszaken. Een deel van deze cijfers is er alleen op landelijk niveau en op vestigingniveau, andere cijfers zijn op sommige vestigingen ook beschikbaar per verzekeringsarts. (Berendsen & Mullenders 2004: 23)

⁹⁵ De districtmanagers in dit onderzoek gebruiken cijfers over het inhoudelijke werk van verzekeringsartsen vooral om vergelijkingen te kunnen maken met cijfers van andere vestigingen. Een van de districtmanagers heeft bijvoorbeeld cijfers over onbekende diagnosecodes ontvangen. Het aantal onbekende diagnosecodes van zijn vestiging is hoog. De districtmanager maakt zich alleen zorgen over het feit dat zijn vestiging op dit punt tot de zes slechtst presterende vestigingen behoort. De stafverzekeringsarts vertelt hem over het percentage medisch volledig arbeidsongeschikten: "[daar] zaten we de eerste maand op veertien en was het landelijk ook veertien, en nu zaten wij op 16,5". De districtmanager concludeert dat zijn vestiging op dit moment niet heel erg afwijkt. Hij vraagt zich dus niet af waardoor de stijging van bijna achttien procent veroorzaakt wordt, maar is slechts geïnteresseerd in de score van zijn vestiging ten opzichte van de anderen. Een andere stafverzekeringsarts vertelt over de reactie van zijn districtmanager op deze cijfers: "Dus elk kwartaal (...) stuur ik dat naar hem toe, dat overzicht van hoeveel procent [volledig arbeidsongeschikt is verklaard]. Nou ja: 'ter kennisgeving aangenomen'. Snap je wat ik bedoel? Daar wordt ook verder niets mee gedaan. (...) Het laatste kwartaal van 2001 zaten we op de tachtig-honderd [volledig arbeidsongeschikt] heel hoog. Nou, daar zou je op zijn minst een vraag over verwachten." (Berendsen & Mullenders 2004: 23-24)

Bij cijfers over kwantitatieve aspecten van het verzekeringsgeneeskundige werk, zoals productiviteit, tijdigheid en achterstand, is het vergelijkingsgedrag echter ook zichtbaar. Wel zijn de districtmanagers bij deze aspecten meer geïnteresseerd in oorzaken of achtergronden van de cijfers. Ze besteden achter de schermen van de vestiging zeer regelmatig tijd aan het "begrijpen" en "snappen" van deze cijfers.

⁹⁶ John Law (1994) maakt onderscheid tussen verschillende 'ordeningswijzen' in de door hem geobserveerde dagelijkse praktijk (van in het bijzonder managers) in een laboratorium. De ordeningswijze 'ondernemerschap' vertoont sterke gelijkenissen met de bedrijfsmatig georiënteerde praktijk van de onderzochte districtmanagers. Deze ordeningswijze *tells stories about agency which [people who] celebrate opportunism,*

pragmatism and performance [on stage] (74). In andere ordeningswijzen is een aanzienlijk minder grote rol weggelegd voor registratiesystemen, en dus ook voor onduidelijkheid in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen mensen en systemen. In de ordeningswijze 'visie' draait het bijvoorbeeld veel meer om een persoonlijke stijl van leidinggeven. In deze ordeningswijze worden zaken als charisma, genialiteit en voortreffelijkheid als het meest waardevol gedefinieerd. Registratiesystemen zijn hierin per definitie ondergeschikt aan individueel handelen, aangezien *'in this way of telling an organization may be spoken and performed as an adjunct to the single-minded pursuit of the vision of the creator'* (80). Law benadrukt overigens uitdrukkelijk dat het gaat om een analytisch onderscheid tussen verschillende ordeningswijzen, dat in de praktijk vaak niet eenduidig is terug te vinden (zie ook noot 3 p. 37).

⁹⁷ Zo reageren twee districtmanagers verheugd, als ze tijdens de observaties voor het eerst productiecijfers van individuele verzekeringsartsen zien: "nu kunnen we echt gaan sturen" (districtmanager Mark) en "briljant, dit is de enige manier" (districtmanager Maud). Ook de andere districtmanagers praten op een dergelijke manier over cijfers. Ze zien cijfers als bewijsmateriaal dat hun vermoedens hard kan maken. Zoals districtmanager Max in de derde scène (p. 106) aangeeft: "Ik heb zelf het gevoel, maar ik ben nog niet zeker van dat gevoel". Zekerheid kan dan verkregen worden door cijfers, want alleen die "laten zien hoe het echt zit". De districtmanagers, en ook de operationele managers, geven bovendien in interviews en tijdens de observaties verschillende keren aan dat ze het liefst iemand aanspreken met behulp van dergelijke 'harde' cijfers. In de episode Het geloof geven (hoofdstuk zes) concludeert de operationele manager van districtmanager Melvin bijvoorbeeld verontwaardigd, wanneer ze te horen krijgt dat bepaalde cijfers nog niet kunnen worden geproduceerd, dat ze dan geen gesprek met de verzekeringsartsen kan aangaan.

⁹⁸ Argumenten die zij hiervoor geven, zijn bijvoorbeeld dat hun vestiging een cliëntenpopulatie heeft met veel mondige cliënten, een erfenis van grote achterstanden, personeel met weinig ervaring of verzekeringsartsen die niet "prestatiegemotiveerd" zijn. Vergelijking met productiecijfers van andere vestigingen noemen ze dan ook "reëler", "nuttiger", "motiverender" en "relativerend". Geen van de respondenten in dit onderzoek weet hoe de productienorm van vier claimbeoordelingen WAO per dag ontstaan is; dit versterkt wellicht hun idee dat de norm onrealistisch zou kunnen zijn. Prestatiecijfers van anderen kunnen echter iets zeggen over de (complexiteit van de) feitelijke uitvoering. Als alle vestigingen bijvoorbeeld slecht scoren ten opzichte van de norm, dan kan dat een aanwijzing zijn dat een bepaalde beoordeling of een bepaald proces misschien te complex is.

⁹⁹ In verschillende formele overleggen laat districtmanager Melvin zich cynisch uit over het idee dat vestigingen zonder achterstand capaciteit moeten leveren aan andere vestigingen. In een informeel gesprek met de onderzoeker tijdens de observaties zegt hij hierover: "de beloning is dat je eigen fabriekje hier een chaos wordt, als je niet oppast".

¹⁰⁰ Districtmanager Max noemt bijvoorbeeld, buiten deze episode in een gesprek met een collega-districtmanager, een voorraad van zeshonderd eindwachtijd dossiers, dit wil zeggen zeshonderd klanten waarvoor de eerste claimbeoordeling WAO al had moeten worden uitgevoerd, "goed". Hij baseert zich daarbij op een inventarisatie van voorraden op andere vestigingen.

¹⁰¹ Vanuit het oogpunt van een individuele cliënt is het interactiegebied waarin hij een verzekeringsarts van UWV tijdens een controle of beoordeling ontmoet, in mijn bewoording achter de schermen van de organisatie, eerder te beschouwen als het podium. Hier treedt de verzekeringsarts immers namens UWV op voor (een lid van) de buitenwereld. Ik hanteer in dit boek echter het oogpunt van (de tijdelijke coalities van) de districtmanagers, die over het algemeen niet optreden voor individuele cliënten. Het organisatiepubliek bestaat dan uit buitenstaanders die (ook) een andere formele rol vervullen dan die van cliënt, zoals de rol van minister, auditor of journalist. Er is sprake van een landelijk podium waarop optredens draaien om het (re) presenteren van het primaire selectieproces. Ook het definiëren van het podium van de vestiging doe ik in dit boek vanuit het oogpunt van (de tijdelijke coalities van) de districtmanagers. Het publiek 'van buiten' waarvoor zij dan optreden bestaat hoofdzakelijk uit hun leidinggevenden en collega-districtmanagers.

¹⁰² De laatste jaren hebben verzekeringsartsen namelijk te maken gekregen met de invoering van nieuwe beoordelingssystematiek en nieuwe wetten. Voor de districtmanagers is duidelijk dat deze veranderingen een (tijdelijke) aanpassing van de norm vragen. De landelijke productienorm wordt door hen dan ook

gerelativeerd. Het is voor de managers echter onduidelijk in welke mate deze veranderingen de productienorm verlagen. Terwijl de ene districtmanager besluit dat door de komst van een nieuwe beoordelingsmethode (CBBS) de productienorm op zijn vestiging met twintig procent verlaagd mag worden, praat een andere over een verlaging van vijftig procent. En een derde districtmanager stelt een besluit hierover voortdurend uit. Ook wordt tijdens de geobserveerde regionale managementbijeenkomsten door de aanwezige districtmanagers en regiodirecteur afgesproken dat ze voortaan op individueel niveau normen gaan stellen "naar wat haalbaar is in een week".

¹⁰³ Een statusdilemma tussen districtmanager en cijferproducent, dat voor de hand ligt, is het meest pregnant bij districtmanager Maud en haar teamleider kwaliteit in de rol van cijferproducent. Achter de schermen van de vestiging vertelt de cijferproducent de districtmanager hoe ze de vestiging moet aansturen. Hij zegt haar bijvoorbeeld dat het 'productieoverleg' vaker moet plaatsvinden en een andere inhoud moet krijgen, met als doel de cijfers te verhogen, want "er moet toch wat gebeuren". Zij vindt dat een gouden tip. Maar ook als het geen cijfermatige aspecten van haar werk betreft, beïnvloedt de cijferproducent de definitie van de situatie sterk, van haar en anderen. Hij lijkt wel te beseffen dat hij op de stoel van de districtmanager gaat zitten, aangezien hij zich verontschuldigt: "Niet (...) om jouw positie in te nemen, maar meer om toch op een gegeven moment iets teweeg te brengen". De districtmanager lijkt dit geen probleem te vinden, en vraagt alleen of de medewerkers het accepteren. De cijferprocent vertelt dus hoe de districtmanager leiding moet geven op de vestiging, en suggereert de rol van manager te vervullen achter de schermen (*high status and high information control*).

¹⁰⁴ Deze paragraaf vormt een uitzondering in dit boek. Terwijl de episodehoofdstukken, hoofdstuk drie tot en met zeven, gebaseerd zijn op een constructie bieden van geobserveerde *sociale interacties* van districtmanagers, draait het in deze paragraaf hoofdzakelijk om *accounts* van verzekeringsartsen (en operationeel managers) in interviews. In de onderzochte sociale interacties van districtmanagers zijn de verzekeringsartsen nauwelijks fysiek aanwezig. Ervaringen met en beelden van verzekeringsartsen die zich verzetten en zich afschermen, spelen in deze interacties echter een grote rol (zie in het bijzonder de episodes Medisch beroepsgeheim in hoofdstuk drie, Op oorlogspad in hoofdstuk vijf, en Het geloof geven in hoofdstuk zes). Dit gedefinieerde verzet van verzekeringsartsen lijkt vooral te zijn gericht tegen pogingen om (de uitkomsten van) hun werk door middel van cijfers onder controle te krijgen. Om dit beeld van verzet tegen digitale beheersing ook schetsmatig van 'de' andere kant te kunnen belichten, kies ik ervoor de in dit boek fysiek grotendeels afwezige verzekeringsartsen hier aan het woord te laten. In deze accounts legitimeren zij hun handelen; ze scheppen een beeld van hun handelen waarbij de gepresenteerde logica rechtvaardiging biedt voor dit handelen. In deze paragraaf toon ik dus niet mijn constructie van (geobserveerd) dagelijks handelen, maar vooral de constructie door onderzochten in interviews (grotendeels gebaseerd op Berendsen & Mullenders 2004: 39-41).

¹⁰⁵ Volgens de geïnterviewde verzekeringsartsen hebben ze in de periode waarin ze als verzekeringsarts werkzaam zijn (tussen de zes en 21 jaar) nooit een echte beoordeling gehad. Eén van hen zegt: "Je werd nooit aangesproken. Ja, je werd misschien wel een keer aangesproken, en dan zei je dat je je best deed en dan hield het weer op". De operationele manager van een andere vestiging vertelt iets vergelijkbaars: "Tot vorig jaar werd aan verzekeringsartsen op dit kantoor niet gevraagd waarom ze een norm niet haalden. Het werd door het management wel geconstateerd, maar de cultuur was gewoon altijd: je kunt zeggen 'we hebben het niet gehaald'. En de reactie was dan: 'nou ja, jammer dan'".

¹⁰⁶ Om iemand te kunnen aanspreken, moet vooraf duidelijk worden gemaakt waarvoor hij verantwoordelijk is. De productienorm is voor de managers zelf niet helemaal helder, wordt verschillend geïnterpreteerd en wordt in tijden van grote veranderingen door de managers zelf verlaagd (zie ook paragraaf 4.3). Hierdoor lijkt ook bij de operationeel managers de norm te verschuiven. Operationele managers zwakken de productienorm soms af. Zo praat één van hen, die formeel een norm van vier beoordelingen per dag stelt, zelf geregeld over "de norm van drie of vier beoordelingen". De norm lijkt dus niet als verplichtend te worden ervaren.

¹⁰⁷ Zeker als de prestatiecijfers met betrekking tot tijdigheid van einde wachtijdboordelingen (nog) op teamniveau worden geproduceerd, vinden de managers het moeilijk om het aandeel van de verzekeringsarts daarin te bepalen. Eén operationeel manager zegt hierover in een interview: "Zij (de verzekeringsartsen) zitten natuurlijk toch aan het begin van het traject. Als zij hun tijd overschrijden, gaan er tot nu toe

geen belletjes rinkelen. Want die belletjes gaan pas rinkelen op het moment dat die dertien weken zijn overschreden". De claimbehandelaars doen de agendaplanning van de verzekeringssartsen. Een aantal operationeel managers en stafartsen vindt dat het daardoor voor de arts moeilijk is om meer te gaan produceren. Een operationeel manager zegt daarover: "Voor de arts bestaat nu ook weinig mogelijkheid om te zeggen: 'ik kan wel een beetje meer', want zijn spreekuren zijn gewoon gepland en voor elk geval staat dezelfde hoeveelheid tijd. (...) Je hebt daardoor wel een stuk vrijheid, maar ook een stuk verantwoordelijkheid van de arts weggehaald". Districtmanager Melvin is het daar niet mee eens. Hij vindt dat verzekeringssartsen zelf verantwoordelijk zijn voor de planning van hun eigen agenda. Tijdens de observaties heeft hij hierover verschillende discussies met de stafverzekeringssarts en de operationele manager gevoerd (zie ook episode Het geloof geven, in hoofdstuk zes).

¹⁰⁸ De verzekeringssartsen doelen op een hoofdzakelijk impliciete druk om de productie te verhogen. Een verzekeringssarts geeft in een interview bijvoorbeeld aan: "Er ontstaat toch een zekere druk om zoveel mogelijk gevallen af te handelen. En dat wordt meer of minder impliciet regelmatig naar voren gebracht. (...) de claimbehandelaars, die ook weer aangestuurd worden door (de operationele manager), beginnen ook te *pushen*. (...) Het inschakelen van medisch medewerkers is eigenlijk ook al een impliciete manier, waaruit blijkt dat de druk groter wordt". Een andere arts vertelt in dit kader: "Het is niet zo dat er continu tegen je gezegd wordt: en nu moet je meer gevallen afhandelen, maar ja, het probleem is ook duidelijk in de organisatie dat het afhandelen van het aantal gevallen een probleem is".

¹⁰⁹ Het lijkt vooral te draaien om het zelfbeschikkingsrecht van de verzekeringssartsen. Eén van de verzekeringssartsen vindt bijvoorbeeld het maken van individuele productieafspraken belachelijk, omdat hij niet in een commerciële sector werkt. Hij is van mening dat een verzekeringssarts, waarvan de hoogte van het salaris onafhankelijk is van diens productiviteit, niet afgerekend mag worden op een productienorm. De andere verzekeringssarts heeft negatieve ervaringen met 'tijdelijke' productieverhogingen uit het verleden: "Er is jarenlang een beroep gedaan van 'nog een tandje harder' en 'steek er extra energie in' (...) waar je al tegen je grenzen aan het werken bent. En vervolgens wordt dat dan nog misschien tegen je gebruikt om straks als uitgangspunt te dienen." Deze arts wil daarom liever niet dat zijn productie structureel wordt bijgehouden.

managers, medici en macht

waar ligt de definitiemacht?

Hoe publieke managers zich tot verzekeringssartsen verhouden, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de vraag waar in dagelijkse interacties de macht ligt. In navolging van Goffman (1990) en aansluitend bij Giddens (1999), beschouw ik in dit boek macht als het sturen van het handelen van anderen door ze in het onderhandelen over de definitie van de situatie een indruk te geven die ze ertoe zal brengen uit vrije wil te handelen in overeenstemming met jouw bedoelingen.¹¹⁰

Een deel van de context van de onderzochte interacties van districtmanagers heeft expliciet betrekking op enerzijds beïnvloeding door districtmanagers en anderzijds op vrije handelingsruimte van verzekeringssartsen. Voor zover deze context los van de praktische realiteit kan worden benoemd, geef ik in de eerste paragraaf een kort overzicht. In de rest van dit hoofdstuk laat ik, aan de hand van de episode Op oorlogspad, zien hoe deze machtsgerelateerde context in een dagelijkse praktijk wordt ge(re)produceerd.

Autoriteit en autonomie als decor

5.1

De context van sociale interacties is, vanuit theaterperspectief, het decor dat deze interacties beïnvloedt en erdoor beïnvloed wordt. Het decor van de interacties van districtmanagers die betrekking hebben op het verzekeringsgeneeskundig handelen, is doorspekt met machtsvraagstukken. Het draait dan in het bijzonder om de vraag in hoeverre het handelen van verzekeringssartsen vrij is of gestuurd wordt, door tijdelijke coalities waar districtmanagers deel van uitmaken.

Ten eerste hebben deelnemers aan de onderzochte interacties te maken met juridisch noodzakelijke vrije handelingsruimte van verzekeringssartsen. Verzekeringssartsen hebben, als medische *street level bureaucrats* in de transformatiefase van het dienstverleningsproces van een selectiebureaucratie, relatief veel mogelijkheden om naar eigen inzicht te handelen. Bovendien is het professionals, waaronder medici, eigen om op zoek te gaan naar (meer) autonomie. Het verzekeringsgeneeskundig handelen wordt dus vanuit juridisch en professioneel oogpunt gekenmerkt door relatief veel autonomie (zie ook paragraaf 2.2).