

de tragiek van het individu en het stelsel

slotstuk

¹¹⁹ Dat de legitimatie van UWV bestaat uit burgers en ook werkgevers die het recht op ziekgeld of een arbeidsongeschiktheidsuitkering claimen, staat duidelijk vermeldt in diverse teksten van UWV. Bijvoorbeeld wanneer op de *homepage* wordt uitgelegd wat UWV voor een organisatie is: 'De wijze waarop UWV de werknemersverzekeringen uitvoert is klant- en samenwerkingsgericht. Dit houdt in dat UWV streeft naar een dienstverlening waarin de klant centraal staat' (UWV: www.uwv.nl, dd. 25 oktober 2006). Een ander voorbeeld van het op papier centraal stellen van de klanten, is het formuleren van de competentie 'klantgerichtheid' voor alle medewerkers van UWV. Ten tijde van de observaties stelt de directie arbeids-geschiktheid de 'notitie beoordeling/ ontwikkeling districtmanager' vast, opgesteld door de centrale afdeling HRM arbeidsgeschiktheid. De notitie gaat over de aanpak van beoordeling- en investeringsgesprekken tussen een districtmanager en zijn of haar regiodirecteur. In de notitie zijn twaalf competenties voor de districtmanager geformuleerd die door de regiodirecteuren in een jaarlijks gesprek dienen te worden besproken. Ook dienen de competenties een aandachtspunt te zijn bij alle maandgesprekken. De eerste competentie is 'klantgerichtheid'. De beoordelingsaspecten die hierbij vermeldt worden, zijn 'onderhouden van goede klantrelaties, openstaan voor en inspelen op behoefte van de klant, zorgvuldig omgaan met klachten, niet emotioneel reageren naar de klant, initiatief nemen om de klant te helpen/ondersteunen'.

¹²⁰ Media-aandacht voor UWV is meestal negatief van aard. In veel gevallen staat het handelen van verzekeringsartsen centraal of individuele beoordelingen. Bedrijfsprocessen kunnen echter ook 'ten prooi' vallen aan de media, zoals in 2004 bijvoorbeeld het geval is met de 'wc-potten affaire' (zie noot 73 p. 71).

¹²¹ De heer Goudsmid valt onder de wet Amber, waardoor voor hem een verkorte wachttijd voor de WAO geldt. Hij is in het verleden 'minder dan vijftien procent arbeidsongeschikt' verklaard en omdat hij nu door dezelfde oorzaak wel arbeidsongeschikt zou zijn, geldt voor een claimbeoordeling WAO een wachttijd van vier (in plaats van de gebruikelijke 52) weken. De claimbeoordeling WAO heeft bij de heer Goudsmid echter niet na vier weken plaatsgevonden, maar bij 52 weken. De verzekeringsarts heeft hem nu met terugwerkende kracht de afgelopen zeven maanden 'gezond verklaard'. De werkgever van de heer Goudsmid heeft al een aanvraag voor een ontslagvergunning ingediend, in de veronderstelling dat hij recht krijgt op een WAO-uitkering.

¹²² Het technische verhaal kan in vereenvoudigde vorm als volgt worden samengevat. Districtmanager Maud geeft aan dat de verzekeringsarts op basis van beoordelingen in augustus en november, elf en acht maanden geleden, heeft gezegd dat de heer Goudsmid met terugwerkende kracht de afgelopen zeven maanden hersteld verklaard wordt. Mevrouw Goudsmid werpt tegen dat er geen beoordelingen geweest zijn. 'Wij hebben alleen ziekenhuisverslagen en eh, de verklaringen van de artsen van hemzelf meegenomen. Op basis daarvan is er beoordeeld. Maar in de verklaringen staat nergens dat hij zeven maanden geleden zijn werk weer kon hervatten'. Districtmanager Maud vraagt manager bezwaar en beroep Inez voor de zekerheid over de verzekeringsarts: "heeft zij wel beoordeeld aan de hand van de onderliggende stukken?") Zij bevestigt dit.

¹²³ Erving Goffman geeft een helder voorbeeld van deze contrasterende soorten van macht. Tijdens een condoleance is de overledene die in de rouwkamer ligt opgebaard het middelpunt van de scène. Dit maakt hem samen met zijn rouwende familie en vrienden, als zijn coalitiegenoten, dominant in dramatisch opzicht. De begrafenisonderneming heeft echter de controle over het verloop van de scène, en is dus dominant ten aanzien van de regie. Zij zal juist proberen zoveel mogelijk op de achtergrond te blijven. (1990: 97).

¹²⁴ De indruk 'het druk te hebben' kan overigens op vele manieren worden gewekt. Tijdens dit informele overleg wil de secretaresse van districtmanager Melvin weten of ze nog pauze gaan houden. Hij antwoordt: "Pauze? Dat hebben wij nooit" en de operationele manager stelt hem de retorische vraag: "Dat bestaat toch niet? Neem jij pauze? Heb jij wel eens pauze?".

¹²⁵ De manager bezwaar en beroep gaat meteen na de voorstelling haar eigen weg. Zij heeft, naast haar rol als souffleur, ook de rol van publiekpwarmmer gehad. Zij bracht de familie voor de voorstelling in de goede sfeer; door ze voor te bereiden op de komst van 'de hoogste baas'. Tijdens de voorstelling begeleidde ze hen in het geven van reacties die de organisatiecoalitie wenste te zien; namelijk rustig blijven en tevreden naar huis gaan. Dit deed ze enerzijds door hen bevestiging te bieden ("Ja vanaf twintig juni in de WAO", scène III pg. 184) anderzijds door verschillende keren met ze mee te lachen. Zoals een souffleur en een publiekpwarmmer in het theater na de voorstelling klaar zijn, speelt de manager bezwaar en beroep na de hoofdvoorstelling geen rol meer in de organisatiecoalitie.

Aan de hand van de voorgaande hoofdstukken kunnen u en ik concluderen dat vermijdend, technisch en gezagondermijnd gedrag kenmerkend is voor de verhouding tussen publieke managers en verzekeringsartsen. Het doet de onderzochte districtmanagers en hun collega's in de selectiebureaucratie UWV echter tekort te veronderstellen dat dit alledaagse gedrag het resultaat is van (een gebrek aan) individuele competentie. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk ga ik kort in op de continue wisselwerking tussen praktisch handelen en de context waarin en waardoor dit plaatsvindt. Daarna concludeer ik dat, vanuit politiek en organisatorisch perspectief, deze wisselwerking in het publieke domein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid problematische kanten heeft.

In de tweede paragraaf beargumenteer ik dat er in lokale praktijken nauwelijks sprake is van bestuurlijke greep op het concrete verzekeringsgeneeskundig handelen. Er ontstaat een dynamiek waarin districtmanagers zichzelf in verhouding tot verzekeringsartsen wegcijferen, zowel letterlijk als figuurlijk. In de derde paragraaf betoog ik dat uit de onderzochte sociale interacties bovendien een aantal patronen is af te leiden dat momenten en locaties overstijgt. Ik onderscheid drie bureaucratische drama's, namelijk het drama van fragmentatie, van incidentpolitiek en van ontworteling. In elk van deze drama's blijken politieke en organisatorische oplossingen, die de laatste jaren in de selectiebureaucratie zijn geïntroduceerd, de bestuurlijke greep op verzekeringsartsen in de praktijk eerder te verkleinen dan te vergroten. In de laatste paragraaf bied ik een beschouwende verkenning van een meer praktijkgerichte aanpak van uitvoeringsvraagstukken in dit publieke domein.

Dagelijkse dynamiek in gestolde verbanden

8.1

Individueel handelen beschouw ik in dit boek niet als een volledig individuele aangelegenheid. Mensen handelen op basis van het beeld dat zij, op dat moment en op die plaats, hebben van de werkelijkheid (Blumer 1998, Goffman 1990). Dit werkelijkheidsbeeld, of deze definitie van de situatie, komt tot stand in voortdurende onderhandeling met anderen. De onderhandelingen gaan over de vraag wat gezamenlijk wordt gedefinieerd als het probleem, als belangrijk, als vanzelfsprekend, kortom, welke informatie in de sociale interactie wordt belicht en welke informatie verborgen moet blijven.

Wanneer mensen met elkaar over de definitie van de situatie onderhandelen, ontstaat een sociale interactie die meer is dan de som van hun individuele handelen. Het handelen van de een fungeert als stimulans voor het handelen van de ander en omgekeerd, waardoor effecten van

individueel handelen onderling afhankelijk zijn. Daarbij veronderstel ik dat samenwerking tussen individuen, in de vorm van tijdelijke coalities, nodig is om een gezamenlijke definitie van de situatie tot stand te brengen en in stand te houden (Goffman 1990). Deze tijdelijke coalities zijn de eenheid van analyse in dit onderzoek, om te kunnen tonen dat het handelen van individuele districtmanagers meer is dan het resultaat van individuele competentie.

Het gezamenlijk definiëren van de situatie wordt bovendien beïnvloed door de context van de sociale interacties. In het onderhandelen over werkelijkheidsbeelden wordt immers niet steeds opnieuw begonnen. Een eerder tot stand gekomen betekenisgeving van een situatie kan als een gestold verband of terugkerend patroon worden beschouwd. De verzameling gestolde verbanden die van betekenis zijn in een sociale interactie, vormt de context van die interactie. Wanneer een gestold verband in een sociale interactie als bron wordt gebruikt, is sprake van het reproduceren van context. Wanneer een gestold verband op een gewijzigde manier wordt gehanteerd, is sprake van het produceren van context (zie ondermeer Goffman 1986, Giddens 1999, Weick 1995, de Ruijter 2000). Gestolde verbanden en de dagelijkse dynamiek die daarin plaatsvindt, bestaan dus alleen door en in elkaar.

De context van sociale interacties is daarom specifiek voor die interacties. In dit boek gaat het om sociale interacties van districtmanagers die aan het begin van de 21^e eeuw bij het zelfstandig bestuursorgaan UWV integraal verantwoordelijk zijn geworden voor (ondermeer) het handelen van verzekeringsartsen. Dit zijn artsen die de sociaal-medische controles en beoordelingen uitvoeren voor wat betreft ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. De context waarin en waardoor deze sociale interacties plaatsvinden, bestaat uit gestolde verbanden die de vorm aannemen van sterke en onontkoombare krachten.

De districtmanagers hebben de formele opdracht om greep te krijgen op een 'lastige soort professional' die een cruciale en complexe fase moet uitvoeren van een van de moeilijkste sociale wetten, in het bijzonder (maar niet uitzonderlijk) hectische jaar 2002. De districtmanagers moeten bovendien hoge verwachtingen waarmaken terwijl formeel sprake is van een dubbelzinnige machtsverhouding ten opzichte van de (staf)verzekeringsartsen, en de kans op publieke ontmaskering toeneemt.

In dit krachtenveld, in theatrale termen het decor, wordt van de districtmanagers bovendien op dwingende wijze een bepaalde roluitvoering verwacht. Zij worden, vooral ingegeven door politieke tendensen, gecast voor de rol van nieuwe publieke manager. In deze rol dienen de districtmanagers te handelen als behartiger van efficiëntiebelangen. Met hun handelen dienen zij een mythe van beheersbaarheid in stand te houden, ondermeer met behulp van cijfers. Vooral het dagelijkse handelen van verzekeringsartsen dienen zij te beheersen. Gestalte geven aan deze rol kan in de dagelijkse praktijk echter sterk conflicterend zijn met de (eveneens in de context geconstrueerde) rol van sociaal-medicus voor verzekeringsartsen. Vanuit juridisch en professioneel oogpunt is voor de ideale, onontkoombare sociaal-medicus namelijk het handelen volgens een mythe van onbeheersbaarheid van belang, omdat professionele autonomie vereist is.

De context van de onderzochte sociale interacties is in de alledaagse praktijk disciplinerend en beperkend voor de districtmanagers. Als middenmanager zouden zij een scharnier moeten vormen tussen hiërarchische lagen in de selectiebureaucratie. Zij dienen de top van de organisatie, met haar eigen dynamiek, te verbinden met de dynamiek op de werkvloer, en andersom. In mijn constructie van de concrete praktijk zijn de districtmanagers meer als een speelbal overgeleverd aan juridische, politieke, maatschappelijke en organisatorische krachten die hun

handelingsruimte in belangrijke mate beperken. Dit geldt voor de periode van dit onderzoek (2002) en er zijn geen indicaties dat de handelingsruimte van de districtmanagers in de jaren daarna is vergroot.¹²⁶

De nadruk op efficiëntie, in het bijzonder de dwingend voorgeschreven rol van nieuwe publieke manager, is overigens niet voorbehouden aan het terrein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Het centrale thema van de afgelopen kabinetten is het beheersbaar houden van hun begroting, vooral door de overheid op alle mogelijke beleidsterreinen als een bedrijf te beschouwen.¹²⁷ Begrippen als verantwoording en verantwoordelijkheid zijn deel gaan uitmaken van de bureaucratie retoriek.

Hierin is Nederland geen uitzondering. In andere landen met een sociaal zekerheidsstelsel, zoals Duitsland, Engeland en de Verenigde Staten, is (ook) op het terrein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid al langer sprake van een bedrijfsmatige benadering.¹²⁸ Dit leidt in veel Westerse politieke processen niet alleen tot een accent op grotere selectiviteit van het stelsel, maar ook tot het definiëren van 'managen' en 'nieuw publiek management' als belangrijke oplossing voor een vermeend inefficiënte beleidsuitvoering. In dit boek betoog ik dat vooral deze laatste oplossingsdefinitie in de dagelijkse dynamiek van de uitvoeringspraktijk anders, soms zelfs tegengesteld, kan uitpakken.

Publieke managers cijferen zichzelf weg

8.2

Een aanleiding voor dit onderzoek is de vraag hoe stuurbaar en beheersbaar verzekeringsartsen zijn voor publieke managers. In het politieke debat wordt deze beheersbaarheid al bijna vijftien jaar geproblematiseerd - ondanks dat verschillende oplossingsgerichte veranderingen zijn doorgevoerd in het stelsel, het beleid en de selectiebureaucratie organisatie, waaronder de introductie van de onderzochte districtmanagers. De verwachtingen over de districtmanagers zijn dus hooggespannen, terwijl hun handelingsruimte door de ge(re)produceerde context behoorlijk beperkt wordt.

Deze ruimte om de dynamiek op hun vestiging te beïnvloeden en te verbinden met die van de hiërarchische top van de organisatie, gebruiken de districtmanagers in dit onderzoek op vergelijkbare wijzen. Zij opteren in veel gevallen voor vermindering. In hun pogingen om de context het hoofd te bieden, ontwijken zij achter de schermen van hun vestiging de concrete verzekeringsartsen.¹²⁹ Dit is een begrijpelijke, maar niet productieve strategie. Wanneer districtmanagers zich in afwezigheid tot verzekeringsartsen verhouden, wordt het sturen en beheersen van het dagelijkse verzekeringsgeneeskundig handelen lastig.

Zichzelf letterlijk wegcijferen in een registratieregime

8.2.1

In het politieke debat van de afgelopen jaren overheerst de verwachting dat cijfermatige controle en verantwoording leidt tot ondermeer een beperkter sociaal stelsel en tot een efficiënte selectiebureaucratie waarin sprake is van bestuurlijke greep op de verzekeringsartsen. Daarbij is de gedachte dat cijfermatig inzicht in de uitvoering zorgt voor 'transparantie' in het publieke domein. Zodat het primaire proces, dat zich in principe achter de schermen van de vestigingen aan het collectieve publieke oog onttrekt, zichtbaar wordt.

Deze roep om transparantie maakt cijfers tot een cruciaal rekvisiet voor districtmanagers, in de rol van nieuwe publieke manager. Dit betekent in de dagelijkse praktijk dat van de districtmanagers cijfermatig inzicht en cijfermatige verbetering wordt geëist, zowel door anderen als door henzelf. Om aan deze dwingende verplichtingen te voldoen, krijgen de elektronische registratiesystemen een belangrijke rol in de tijdelijke coalities van districtmanagers. Deze rol wordt zo groot dat door en voor de districtmanagers en hun interactiegenoten een virtuele werkelijkheid wordt gecreëerd, die hun sociale interacties in sterke mate reguleert. Technische definities van de situaties worden informele regels waaraan de districtmanagers zich 'als vanzelfsprekend' dienen te houden. Met andere woorden, de op zichzelf onschuldige registratiesystemen worden in de lokale praktijk een disciplinerend registratieregime.

Dit registratieregime zet de districtmanagers bovendien niet aan tot een dialoog met (staf)-verzekeringartsen. Het houdt hen weg van het feitelijke verzekeringsgeneeskundig handelen.

Ten eerste is in dit regime relatief weinig tijd voor de processen die achter de prestatiecijfers schuil dienen te gaan. De onderzochte districtmanagers vormen vaak tijdelijke coalities met andere managers en/of met de cijferproducent van de vestiging, waarin ook elektronische registratiesystemen een grote rol krijgen. De stafarts maakt hier alleen bij uitzondering deel van uit. Deze tijdelijke coalities besteden 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 ontstaat in de sociale interacties waarin de situatie vooral technisch wordt gedefinieerd de neiging om professionele, relationele en non-rationele processen over het hoofd te zien of te problematiseren. In beide gevallen worden de districtmanagers niet aangezet tot een (inhoudelijke) dialoog met (staf)verzekeringartsen.

In de technisch georiënteerde interacties van de onderzochte districtmanagers wordt het verzekeringsgeneeskundig handelen al snel als probleem gedefinieerd. Vanuit een bedrijfsmatig perspectief kan de complexiteit van het werk van verzekeringartsen, dit wil zeggen de kern van het primaire selectieproces, eenvoudig als negatief worden beschouwd voor zowel het creëren van prestatiecijfers als voor de hoogte ervan. Een technische oriëntatie nodigt bovendien uit tot de veronderstelling dat het sociale maakbaar is. In deze veronderstelling wordt op zaken als chaos, complexiteit en gevoelens van onmacht al snel gereageerd met pogingen ze te negeren of te verwijderen. In dit onderzoek zet dit (de tijdelijke coalities van) de districtmanagers aan tot een verscherping van tegenstellingen tussen hun eigen belangen en die van de verzekeringartsen. Daarbij lijken ze het geproblematiseerde handelen van verzekeringartsen te willen verwijderen uit hun sociale interacties en waar mogelijk ook uit het uitvoeringsproces van de selectiebureaucratie.

Ten derde worden de districtmanagers in het registratieregime aangezet om vooral te streven naar greep op een virtuele werkelijkheid, terwijl het verband niet altijd helder is tussen enerzijds het virtuele en anderzijds de concrete verzekeringsgeneeskundige processen die het virtuele dient te representeren. Anders gezegd, in de praktijk kan sprake zijn van 'toevallige gelijktijdigheid'. Het virtuele en het fysieke vallen dan in de tijd samen maar de betekenis van hun onderlinge afhankelijkheid is verborgen. Wanneer dit het geval is, houden de districtmanagers zich bezig met de voorbereiding en presentatie van cijfermatige impressies op het podium van de organisatie die los staan van het feitelijke selectieproces. Dan komen ze niet fysiek, maar ook niet virtueel

achter de schermen van de selectiebureaucratie.

Een paradox van transparantie is dat de politieke roep om het verzekeringsgeneeskundige werk zichtbaar te maken, in alledaagse praktijken vooral leidt tot een virtuele werkelijkheid die het zicht op het concrete handelen van (staf)verzekeringartsen belemmert.

Belangrijke (politieke) doelen van de roep om transparantie van het verzekeringsgeneeskundige werk zijn een verzakelijking van het sociale zekerheidsstelsel en een efficiënte selectiebureaucratie. In de onderzochte sociale interacties van districtmanagers leidt de nadruk op cijfers zeker tot verzakelijking. Het is voor een districtmanager immers eenvoudiger om enthousiast te zijn over een daling van een achterstand tot tweeduizend 'AWO18-en', dan zich te realiseren dat nog steeds tweeduizend burgers maanden moeten wachten op een herbeoordeling die van grote invloed is op hun leven.

Het streven naar transparantie heeft echter ook een onbedoeld effect. De districtmanagers gebruiken de virtuele werkelijkheid vooral om de 'prestaties' van hun vestiging te vergelijken met die van andere vestigingen. Er is sprake van een glijdende schaal. Hoe lager het prestatiecijfer, hoe minder ambitieus het referentiekader dat zij hanteren. Dit betekent dat in hun dagelijkse praktijk niet echt een streven naar efficiëntie ontstaat. In een efficiënte bureaucratie wordt immers het grootst mogelijke resultaat verkregen in verhouding tot de middelen die daarvoor worden ingezet. Ik constateer dat het registratieregime eerder leidt tot een streven naar een gemiddelde, onopvallende score dan naar het maximaal haalbare.

Zichzelf figuurlijk wegcijferen in een machtsvacuüm

8.2.2

De districtmanagers hebben een lastige opgave. Zonder eenduidig formeel gezag dienen zij greep te krijgen op de verzekeringartsen die als professionals een relatief hoge status en relatief veel autonomie hebben.

De relatie tussen de districtmanagers en de verzekeringartsen kan, in theatrale termen, geduid worden als een antagonistische coöperatie. Zij zijn als tegenspelers tot elkaar veroordeeld; de districtmanagers moeten de langgewenste greep op de onontkoombare verzekeringartsen gaan krijgen. De tegenstelling die zij belichamen, tussen efficiëntiebelangen en sociaal-medische belangen, krijgt in de alledaagse praktijk de vorm van een patstelling.

Het gaat dus om twee partijen met een vijandige houding die noodgedwongen moeten samenwerken. Van effectieve samenwerking is echter nauwelijks sprake. In de sociale interacties in dit onderzoek zijn de tijdelijke coalities waaraan de districtmanagers deelnemen in de meeste gevallen niet opgewassen tegen de (staf)verzekeringartsen. Er zijn drie redenen waarom ik spreek van een machtsvacuüm.¹³⁰

In de eerste plaats is het ontzag voor de verzekeringartsen heel groot in de sociale interacties van de districtmanagers. Dit ontzag kan zo groot zijn dat het spreken met, en zeker het aanspreken van de verzekeringartsen wordt vermeden. Wanneer een tijdelijke coalitie van een districtmanager het gedrag van verzekeringartsen wil veranderen, kiest zij in dit onderzoek vaak voor een indirecte strijd, namelijk via medewerkers die met de verzekeringartsen moeten samenwerken. Ook vindt er dan een continu herdefiniëren van problemen plaats, waarbij wordt geprobeerd verzekeringartsen buiten beeld en dus buiten schot te houden.

Met dit vermijdende gedrag bevestigen de betrokkenen in de sociale interacties elkaar in het idee dat een eerbiedige vrees voor deze artsen gegrond is. De verzekeringsartsen lijken in en door hun afwezigheid in de sociale interacties van districtmanagers *larger than life* te worden; de verbeelde tegenspeler neemt grotere proporties aan dan de concrete. Eén van de onderzochte districtmanagers gaat wel in gesprek met de stafarts, over de productie van verzekeringsartsen. De stafarts wordt dan als antagonistische tegenspeler teruggebracht tot 'menselijke' proporties. Dit kan worden beschouwd als een belangrijke stap in het openbreken van het machtsvacuüm.

In de tweede plaats suggereert mijn constructie van de onderzochte sociale interacties dat op leidinggevend in de selectiebureaucratie niet altijd voldoende gezag wordt geprojecteerd om de leidinggevende daadwerkelijk te kunnen 'zijn'. In de onderzochte sociale interacties wordt het formele gezag van de districtmanagers achter de schermen en soms ook publiekelijk door verschillende functionarissen ondermijnd, met uitzondering van de districtmanager die met de stafarts in gesprek gaat.

In de derde plaats spreek ik van een gebrek aan bestuursmacht omdat de dubbelzinnige formele machtsverhouding tussen de districtmanagers en de verzekeringsartsen in de onderzochte lokale praktijken krachtig wordt ge(re)produceerd. Er is sprake van twee sturingskanalen die elk lopen van het hoofdkantoor van UWV naar de uitvoerende verzekeringsartsen; enerzijds een formeel managementkanaal en anderzijds een stafkanaal waartoe de districtmanagers formeel geen toegang hebben. Deze formele dubbelzinnigheid lijkt in de dagelijkse interacties in dit onderzoek een voedingsbodempot te zijn voor het streven naar autonomie dat professionals eigen is. Het biedt de verzekeringsartsen de kans om achter de schermen van de selectiebureaucratie vooral invulling te geven aan de rol van zelfstandige.

De (staf)verzekeringsartsen in dit onderzoek lijken de rol van zelfstandige met beide handen aan te grijpen. De stafartsen nemen ondermeer een onafhankelijke houding aan door districtmanagers duidelijk te maken dat het voor hen nauwelijks mogelijk is om invloed uit te oefenen op het contact dat zij met uitvoerende verzekeringsartsen hebben. Ook proberen de (staf)verzekeringsartsen hun inhoudelijke overleg, inhoudelijke beoordelingsgesprekken en sommige cijfers die betrekking hebben op hun inhoudelijke werk af te schermen voor niet-medici. Bovendien nemen de stafartsen in dit onderzoek niet het initiatief in het contact met de districtmanager. Het contact dat ze hebben gaat alleen over de productie van de verzekeringsartsen, niet over hun inhoudelijke werk.

Een paradox van deze vermindering is dat de fysieke afwezigheid van (staf)verzekeringsartsen in de sociale interacties van districtmanagers ervoor zorgt dat ze hierin juist alomtegenwoordig zijn. Zelfs wanneer de (staf)verzekeringsartsen in de interacties worden weggedefinieerd, dus fysiek én als expliciet onderwerp van gesprek afwezig zijn, draait het vaak om hen. Dit komt omdat zij in de onderzochte sociale interacties regelmatig deel uitmaken van onderliggende problemen, in het bijzonder van samenwerkingsproblemen.

Het zal naar mijn inschatting blijven draaien om de verzekeringsartsen zolang in de sociale interacties van districtmanagers vooral korte termijn doelen wordt nagestreefd en de lange termijn winst van effectieve samenwerking blijft liggen. In hun afwezigheid kunnen de verzekeringsartsen immers tegenspelers worden van buitenproportionele orde. De inherente spanning van hun aanwezigheid op de vestiging, door hun juridisch noodzakelijke bijdrage aan het primaire selectieproces, blijft dan abstract. Zolang deze spanning niet concreet wordt en in contact met individuele (staf)verzekeringsartsen kan worden genuanceerd, zal de spanning eerder toe- dan afnemen.

Oplossingen vergroten het probleem

8.3

Een gebrek aan greep van de bestuurlijke leiding van de selectiebureaucratie op het (inhoudelijke) werk van verzekeringsartsen werd in 1993 geconstateerd door de Parlementaire enquêtecommissie Uitvoeringsorganen sociale verzekeringen. Sindsdien zijn door de diverse kabinetten oplossingen voor ondermeer dit probleem doorgevoerd.¹³¹ Verschillende uitvoeringsorganisaties zijn gefuseerd tot één Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Ook is de afstand verkleind - en daarmee de dynamiek vergroot - tussen politiek en uitvoering. In de uitvoering zijn districtmanagers geïntroduceerd, in de rol van nieuwe publieke manager, evenals begrippen als efficiëntie en effectiviteit. Dit zijn politieke en organisatorische oplossingen waarvoor ook in andere Westerse landen is gekozen. In de vorige paragraaf heb ik echter beargumenteerd dat ze in de praktijk niet hebben geleid tot meer bestuurlijke greep op verzekeringsartsen.

Om het inzicht in deze bevinding te vergroten, onderscheid ik een drietal bureaucratische drama's in het domein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Onder een bureaucratisch drama versta ik een vanuit politiek en organisatorisch perspectief gezien problematische wisselwerking tussen praktisch handelen en de context waardoor en waarin dit plaatsvindt. Na de constructie in dit boek van praktisch handelen in sociale interacties, laten deze drama's op een meer abstracte manier zien wat er kan gebeuren met *street level* bureaucratieën als UWV. Ik toon u een bureaucratie die onvoldoende zinvolle verbanden genereert, die in een zichzelf versterkende incidentpolitiek vastloopt, en die haar bestaansrecht en kracht uit het oog dreigt te verliezen.

Het drama van fragmentatie

8.3.1

In de selectiebureaucratie UWV kunnen verschillende op zichzelf staande processen van organiseren ontstaan. Door een gebrek aan effectief gezag van de districtmanagers krijgen de (staf)verzekeringsartsen ruimte om zich het gebied achter de schermen van de organisatie voor een belangrijk deel toe te eigenen. Ze lijken zich er, zeker op inhoudelijk gebied, relatief zelfstandig en ontwijkend te kunnen gedragen ten opzichte van niet-medici. Daarnaast ontstaat in de alledaagse praktijk van de districtmanagers een registratieregime, dat zijn oorsprong vindt in de politieke roep om transparantie. Als effect hiervan komt in de sociale interacties van districtmanagers de nadruk te liggen op het organiseren van impressies op het podium.

Deze wisselwerking tussen enerzijds de dagelijkse, lokale dynamiek en anderzijds de gestolde verbanden waardoor en waarin deze dynamiek zich afspeelt, vormt een opstuwende kracht: de districtmanagers worden het podium van de vestiging opgeduwd, weg van het concrete werk achter de schermen.

Een organisatie wordt in dit boek beschouwd als een tijdelijke uitkomst van organiseren. Anders gezegd, mensen (en dingen) organiseren beelden van de werkelijkheid die op dat moment samen een feitelijke organisatie vormen (zie bijvoorbeeld Law 1994, Czarniawska 1997). Zo straalt een gebouw van UWV vaak eenheid uit, ondermeer door het logo dat op de gevel prijkt en door een centrale entree. Binnen (en buiten) deze muren kunnen echter beelden van de werkelijkheid worden gecreëerd die lastig tot één uitkomst, namelijk 'het UWV', leiden. De formele selectiebureaucratie kan in de onderzochte praktijken worden beschouwd als twee verschillende op

zichzelf staande processen van organiseren met een bestuurlijke 'organisatie' en een sociaal-medische 'organisatie' als tijdelijke uitkomsten. Dan is sprake van fragmentatie, dit wil zeggen van improductieve versplintering.

Afwezigheid van districtmanagers in de sociaal-medische 'organisatie' betekent immers dat zij hier weinig verschil kunnen maken. Bovendien kunnen zij in afwezigheid de kloof tussen deze verschillende processen van organiseren niet eenvoudig overbruggen. Een taak die formeel bij hen als middenmanager ligt.

In de door mij geconstrueerde praktijk van wederzijdse vermijding zullen de districtmanagers ook weinig (mogelijkheden hebben om te) zoeken naar een eventuele verenigbaarheid van beelden, belangen en behoeften in de gefragmenteerde selectiebureaucratie. Zeker als in (de context van) hun sociale interacties wordt uitgegaan van de maakbaarheid van het sociale – en het relationele en non-rationele dus snel over het hoofd wordt gezien – en bovendien op tegenstellingen wordt gereageerd met verscherping, dreigt een gebrek aan zinvolle verbanden.

Een gebrek aan zinvolle verbanden tast de selectiebureaucratie aan als *imagined community* (zie bijvoorbeeld Harrison 2000 en Vermeulen 2001, de term komt oorspronkelijk van Benedict Anderson in 1983).¹³² Dan kan nauwelijks een identiteit van de organisatie worden gevormd, in contrast met de buitenwereld.¹³³ In dit onderzoek is één duidelijke uitzondering waarin sprake is van UWV als 'wij' omdat de (bedreigende) buitenwereld door de districtmanager en de stafarts gezamenlijk wordt geconstrueerd als 'zij'. In de overige onderzochte sociale interacties worden vooral onderlinge contrasten gebruikt om identiteiten of verbeeldingen van de formele organisatie te construeren, zoals medici versus niet-medici, efficiëntiebelangen versus sociaal-medische belangen of 'harde' cijfers versus 'zachte' verhalen.

Bij een gebrek aan gezamenlijke identificaties floreert het relatief losstaande karakter van het interactiegebied op het podium en het interactiegebied achter de schermen.¹³⁴ Want als de districtmanagers en de (staf)verzekeringsartsen nauwelijks werkelijkheidsbeelden over het organiseren met elkaar delen, kan hun handelen moeilijk op elkaar worden afgestemd.

Het drama van incidentpolitiek

8.3.2

De episodes in dit boek zijn geselecteerd als incident. Dit wil zeggen dat ik ze heb samengesteld uit een reeks opeenvolgende sociale interacties rondom spanningsvolle voorvallen waarbij de districtmanagers op de proef worden gesteld, en waarbij verhoudingen moeten worden geëxpliciteerd. De keuze uit mogelijke incidenten was echter overweldigend. Storende gebeurtenissen en crises zijn verre van uitzonderlijk in de onderzochte sociale interacties. Ze vinden weliswaar onverwacht plaats, maar ze zijn niet ongewoon of bijzaak. De dagelijkse praktijk van de districtmanagers is een aaneenschakeling van incidenten.

Het is de wisselwerking tussen enerzijds het praktisch handelen in de selectiebureaucratie en anderzijds de context waarin en waardoor dit plaatsvindt, die ervoor zorgt dat incidenten niet meer incidenteel zijn. Deze wisselwerking kan getypeerd worden als incidentpolitiek.¹³⁵

Ten eerste zorgt de politieke aandacht voor het domein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid ervoor dat (ontregelende) veranderingen de agenda van de selectiebureaucratie bepalen. Politieke oplossingen voor 'het WAO-probleem', in het bijzonder voor het aantal arbeidsongeschikten en ook voor een vermeende inefficiënte selectiebureaucratie, worden gezocht in

een lange reeks van veranderingen in het stelsel, het beleid en de inrichting van de organisatie. Deze veranderingen volgen elkaar zo ontzettend snel op dat ik spreek van een veranderingsreflex – op onvrede wordt steevast gereageerd met veranderingen – zonder veel momenten van reflectie. De snelle opeenvolging van politieke oplossingen krijgt in de dagelijkse praktijk een problematisch karakter.

De veranderingen vormen hier namelijk een vergrootglas voor de verhoudingen. Wanneer sociale structuren continu in beweging zijn, wordt het tijdelijke karakter van coalitievorming versterkt. De verhoudingen in sociale interacties liggen dan niet vast en steeds opnieuw moet worden afgetast wat hierin de individuele handelingsruimte is. Daarbij wordt vooral een botsing tussen bedrijfsmatige belangen en sociaal-medisch belangen telkens opnieuw op scherp gesteld.

Ten tweede genereren kwetsbare en cruciale sociaal-medische selectieprocessen in de bureaucratie zelf aandacht van de politiek en de media. Verhalen van individuele cliënten, verhalen over de verzekeringsgeneeskundige praktijk of verhalen over een dure verbouwing komen gemakkelijk op het landelijke podium terecht. Bovendien versterken aandacht van media en politiek elkaar vaak; journalistieke verhalen die bijvoorbeeld tot Kamervragen leiden en politieke affaires die al snel breed uitgemeten worden in het nieuws. In de sociale interacties van districtmanagers vereist (het voorkómen van) een dergelijk incident dan ook onmiddellijk de aandacht.

Ten derde organiseren mensen in de selectiebureaucratie zich van incident naar incident. Dat er schijnbaar steeds noodsituaties zijn, door aandacht van de politiek en de media, lijkt in de dagelijkse praktijk te worden geïnternaliseerd. Het handelen in de onderzochte sociale interacties is voor een deel aangepast aan de ervaring dat achter de feiten moet worden aangelopen. Deze ervaring, dat oorzaken van gedrag buiten henzelf liggen, kan ervoor zorgen dat mensen zelf de verantwoordelijkheid voor hun gedrag ook buiten henzelf gaan leggen.

Bovendien kiezen de districtmanagers in hun dagelijkse praktijk vooral voor korte termijn doelen, bijvoorbeeld het oplossen van een bestaande achterstand zonder preventie van nieuwe achterstanden. Zij laten meer lange termijn doelen links liggen, zoals het oplossen van onderliggende, vaak relationele problemen. Deze strategie draagt bij aan het in stand houden van een incidentgedreven praktijk waarin telkens noodverbanden moeten worden aangelegd.

Het drama van ontworteling

8.3.3

In de sociale interacties van de onderzochte districtmanagers zijn concrete verzekeringsartsen en cliënten nauwelijks in beeld. Dit is opmerkelijk. De cliënten zijn immers de belangrijkste reden voor de aanwezigheid van een selectiebureaucratie, en de verzekeringsartsen zijn vanuit juridisch oogpunt noodzakelijk voor de sociaal-medische selectie van deze cliënten. Het definiëren van de situatie is in de onderzochte interacties van districtmanagers echter vooral op zichzelf gericht. Deze interne oriëntatie geeft vorm aan en is een reactie op verschillende externe prikkels, waaronder een politieke veranderingsreflex en de politieke druk om efficiëntiebelangen te behartigen.

Door deze wisselwerking, tussen naar binnen gekeerde praktijken en hun context die blijft duwen en trekken, dreigt de (bestuurlijk georganiseerde) selectiebureaucratie te vervreemden van de eigenheid van haar primaire proces. Dit is problematisch aangezien in deze dienstverlenende kern zowel haar bestaansrecht als haar kracht besloten ligt.

Een belangrijke formele verantwoordelijkheid van de districtmanagers – een juiste selectie – komt in de vooral technisch getinte (context van de) sociale interacties nauwelijks aan bod. De afwezigheid van de vraag of de juiste uitkering aan de juiste burger wordt verstrekt, wordt bovendien niet geproblematiseerd. Wat wel al snel als probleem wordt beschouwd, zijn (de complexiteit van het werk van) de verzekeringsartsen en ook de cliënten. Meer dan dat de inhoudelijke deskundigheid van de verzekeringsartsen wordt gezien als een middel om tot een efficiënte of effectieve uitvoering van het overheidsbeleid te komen (Gastelaars 2006). Dit bureaucratische drama wordt in belangrijke mate geactiveerd door de drama's van fragmentatie en incidentpolitiek.

De incidentpolitiek maakt schuw. Het is niet verwonderlijk dat, in een poging om het aantal ontregelende incidenten beperkt te houden, de neiging ontstaat om aandacht van *buiten* de organisatie te vermijden en te voorkomen. Wanneer bovendien sprake is van fragmentatie, en dus van verschillende op zichzelf staande processen van organiseren met verschillende 'organisaties' als uitkomst, zal ook *in* de formele selectiebureaucratie gemakkelijk uitsluiting en vermindering plaatsvinden.

Daarbij kan de sociaal-medische 'organisatie' beschouwd worden als het hart van de formele selectiebureaucratie aangezien daarin de transformatie plaatsvindt van burger tot al dan niet uitkeringsgerechtigde. Niet-medici die dit ontlopen of hier worden gemedend, lopen het risico dat zij onterecht raken. Zij verliezen het contact met de oorsprong en met belangrijke ontwikkelingsmogelijkheden van de selectiebureaucratie.

Op zoek naar speelruimte

8.4

'Er is op onderdelen onvoldoende samenhang tussen management en medewerkers' waardoor het nodig is 'de binding met professionals te verbeteren', aldus UWV in het jaar 2006 (2006a: 24).

In het licht van de drie bureaucratische drama's lijkt de *controlerende* organisatie vooral een *contra-lerende* organisatie te zijn geworden (De Ruijter, mondelinge mededeling 2006). Wanneer twee centrale tegenspelers – de (district)managers en de verzekeringsartsen – in het drama van fragmentatie nauwelijks tot een direct samenspel komen, wordt het lastig om dit samenspel te veranderen. Bovendien kan een streven naar uniformiteit eenvoudig leiden tot belemmeringen voor de creativiteit, voor het oog voor originaliteit. In de huidige incidentpolitiek zullen betrokkenen daarnaast vooral proberen hun hoofd boven water te houden, en weinig stimulans ervaren om zich in te zetten voor meer onderliggende problemen en lange termijn doelen. Het drama van ontworteling, het vervreemden van de essentie en de kracht van de bureaucratie, tast het lerende vermogen van de overheid nog het sterkst aan.

In dit contralerende karakter van de huidige organisatie ligt, naar mijn inschatting, een van de belangrijkste redenen voor het gegeven dat de meeste klachten van burgers over de overheid betrekking hebben op UWV. En dat het aantal klachten over deze overheidsorganisatie al jaren bijna onophoudelijk blijft stijgen (Nationale ombudsman 2006, 2007).

Dit is geen positieve bevinding. Net als dat de meeste bevindingen in dit boek dat niet zijn. Ik wil hier benadrukken dat veruit de meeste mensen die ik in het kader van dit onderzoek heb ontmoet, zich voor de zaak willen inzetten. Zij proberen er in hun alledaagse werk het beste van te maken, samen of meer alleen. Dit boek is geen reflectie van individueel onvermogen of van

individueel verzet. Dit boek is wel een constructie van een publiek domein waarin dagelijks theatrale maar onvermijdelijk ook inhoudelijke drama's ontstaan – zoals het te laat uitvoeren van levensbepalende beoordelingen en ernstige communicatieproblemen met klanten. Het is een domein waarin mensen in een rol gevangen kunnen raken of deel kunnen worden van groepskrachten die de individuele verantwoordelijkheid te boven lijkt te gaan.

Het handelen van de individuele districtmanagers en hun collega's doet er echter wel toe. En zo ontstaat een wisselwerking tussen lokale praktijken, met hun eigen dynamiek, en de sociale structuren die voor en door die praktijken wordt gecreëerd. Het gaat om een wisselwerking (tussen de polen in het klassieke wetenschappelijke debat over *agency* en *structure*) die niet valt te voorspellen.

Door de wederzijdse beïnvloeding is, in deze redenering, het in kaart brengen van één van beide aspecten dus niet voldoende om het functioneren van een publiek domein inzichtelijk te maken. Anders gezegd, bestuurs- en uitvoeringsvraagstukken kunnen weinig gericht worden gewijzigd zonder ook zicht te hebben op de dynamiek in lokale praktijken. Een pleidooi voor meer praktijkgerichte probleemverkenningen lijkt mij dan ook gerechtvaardigd.

In de rest van deze paragraaf bied ik een verkenning van aanknopingspunten voor de actuele problematiek dat publieke managers nauwelijks greep hebben op en verbinding weten te maken met verzekeringsartsen.¹³⁶

Speling in het decor

8.4.1

Het gedeelde decor van de onderzochte sociale interacties van districtmanagers heb ik getypeerd als een onontkoombaar krachtenveld. Veel van deze krachten beschouw ik als disciplinerend en beperkend voor de districtmanagers. In dit krachtenveld valt theoretisch dus veel speelruimte te creëren. Ondanks het gegeven dat de krachten praktisch gezien lastig zijn om te buigen, wil ik ze niet onvermeld laten in de verkenning van mogelijkheden voor meer productieve handelingsruimte voor de districtmanagers. Na het aanstippen van een aantal gestolde verbanden in organisatorische processen, belicht ik enkele patronen in politieke processen ter overdenking.

In de formele organisatiestructuur van de selectiebureaucratie is sprake van twee gescheiden sturingskanalen richting de (staf)verzekeringsartsen: een managementkanaal en een stafkanaal. Ik spreek in dit boek van een gebrek aan bestuursmacht ondermeer omdat deze dubbelzinnige machtsverhouding tussen de districtmanagers en de verzekeringsartsen in de onderzochte lokale praktijken krachtig wordt ge(re)produceerd. De organisatiestructuur is in de dagelijkse interacties een voedingsbodem voor het streven naar autonomie dat professionals eigen is.

De districtmanagers formeel toegang geven tot het stafkanaal is mijns inziens een reële optie om het effectieve gezag van de districtmanagers een impuls te geven. Wanneer de districtmanagers structureel aanwezig zouden zijn bij een regulier regionaal (management) stafoverleg, dus buiten de vestiging, kan dit bovendien de tijdelijke coalitievorming tussen de districtmanager en de stafarts op de vestiging stimuleren.

Een minder eenduidige, maar wellicht niet minder vruchtbare waarneming in dit onderzoek is het verschil in vestigingsgrootte. De onderzochte districtmanager die belangrijke stappen zet in het openbreken van het machtsvacuüm, omdat hij in gesprek gaat met de (staf)verzekeringsartsen,

heeft een relatief kleine *span of control*. Hij is verantwoordelijk voor ongeveer honderd medewerkers, die hij allemaal kent. Dit in tegenstelling tot de andere districtmanagers met bijvoorbeeld een *span of control* van ruim tweehonderd medewerkers. Zeker gezien de onophoudelijke onrust waarmee de districtmanagers moeten zien om te gaan, is het voorstelbaar dat schaalgrootte ertoe doet.

Ook in de topografie van de vestigingen kunnen aanknopingspunten liggen voor het versterken van de verbinding tussen districtmanagers en (staf)verzekeringartsen. In dit boek heb ik de materiële inrichting van een gebouw evenals het gebruik van objecten beschouwd als (re)productie van sociale verhoudingen. In de redenering dat de fysieke afstand tussen mensen van invloed is op (en beïnvloed wordt door) hun sociale afstand, is het van belang dat de werkkamers van de districtmanagers en de (staf)verzekeringartsen niet relatief verafgelegen of afgesloten zijn. Het levert bovendien winst op wanneer de werkkamer van de districtmanager wordt beschouwd als de fysieke arena waarin ze elkaar treffen (zie de volgende subparagraaf).

Nu ga ik nog even terug naar het *gedeelde decor* van de onderzochte interacties. Belangrijke politieke krachten hierin zijn een nadruk op efficiëntiebelangen en op de rol van nieuwe publieke manager, evenals een constante stroom van veranderingen ter verbetering van de uitvoeringspraktijk. Het tempo waarin deze veranderingen elkaar opvolgen, is al jaren hoog. In het slechtste scenario levert dit een beeld op van uitvoerenden die hard rennen, met hart voor de zaak, maar in een looprad, dus zonder vooruit te komen. Een politieke time-out zal geen optie zijn. Het is echter mogelijk dat in het politieke debat winst valt te behalen met een sterk bewustzijn van de eigen bijdrage aan (de improductieve effecten van) de huidige incidentpolitiek.

De bedrijfsmatige benadering door onze afgelopen kabinetten wordt ook veelvuldig gehanteerd in andere Westerse landen met een sociaal zekerheidsstelsel. Vanuit deze benadering is het zinvol de (soms teleurstellende) werking van zakelijke principes in het publieke domein te onderzoeken, met de vraag wat mogelijkheden zijn voor een meer efficiënte of snelle manier van organiseren. Er is echter een andere vraag die mijns inziens ook van belang is in een politiek streven naar kostenbewust organiseren: wat is het prijskaartje van democratie? Dat de mogelijkheden voor efficiëntie in een bureaucratie begrensd zijn, suggereert bijvoorbeeld R.A. Chapman (1991: 17 in Du Gay 1998: 166-167):

'regarding bureaucracy as an inefficient type of organization may reflect a superficial understanding of bureaucracy and, perhaps, a blinkered appreciation of [new] public sector management. Bureaucracy may be more expensive than other types organization, but that is not surprising when democracy is not necessarily the cheapest form of government.'

Deze uitspraak kan worden geïnterpreteerd als (opnieuw) een aanmoediging tot politieke reflectie op haar bijdrage aan de wisselwerking tussen lokale praktijken en het systeem dat voor en door die praktijken wordt gecreëerd. Bureaucratische principes als solidariteit en rechtsgelijkheid zijn lange termijn doelen die niet altijd verenigbaar zijn met de kortere termijn winst van kostenbesparing (zie bijvoorbeeld Duyvendak 2003). Mogelijk biedt nuancering van de politieke verwachtingen over nieuw publiek management de tijdelijke coalities van districtmanagers steun bij het wat meer loskomen van hun technische en interne oriëntatie.

Uitbreiding van het repertoire

8.4.2

Natuurlijk is het ook aan de districtmanagers zelf om in hun sociale interacties meer ruimte te creëren voor de eigenheid van het primaire selectieproces. Gezien de constructie in dit boek van de huidige verhouding tussen districtmanagers en verzekeringsartsen acht ik gezamenlijke belangen of een gemeenschappelijke visie niet haalbaar. Ik zie wel mogelijkheden in het erkennen van elkaars belangen, het respecteren van verschillen en het helder zijn over wederzijdse verwachtingen.

Deze redenering leidt tot het obligate aanknopingspunt van de dialoog, als startpunt voor het creëren van zinvolle verbanden en daarmee van effectieve samenwerking. In dit onderzoek kiezen de tijdelijke coalities van de districtmanagers meestal voor vermindering van de (staf)verzekeringartsen en van de kern van hun sociaal-medische werk. Het vormen van een tijdelijke coalitie met de stafarts is echter net zo goed een optie. Onder het motto van districtmanager Melvin: je hoeft het niet met elkaar eens te zijn, maar kom uit je hok. Deze optie vereist echter een verandering van het handelingsrepertoire van zowel districtmanagers als (staf)verzekeringartsen.

De districtmanagers dienen zich dan minder te verstoppen achter de cijfers. Dit kan een zichzelf versterkend proces opleveren. Door het aangaan van een dialoog kan immers het beeld van 'de' verzekeringsarts als tegenspeler worden gerelativeerd waardoor een volgende dialoog wellicht gemakkelijker verloopt. Op basis van de constructie in dit boek lijkt dit een vereiste om de patstelling en het machtsvacuüm open te breken. Bovendien is het mogelijk dat het zoeken van toenadering leidt tot meer bereidheid bij de verzekeringsartsen. Wellicht gaan ze dan, hoe ironisch, meer produceren terwijl ze zelf tevreden blijven over de kwaliteit van hun werk. Ook is het denkbaar dat een betere samenwerking tussen managers en verzekeringsartsen ertoe leidt dat meer medici het *verzekerings*geneeskundige werk gaan overwegen, wat een vermindering van een eventueel capaciteitstekort kan betekenen.

Ik doel overigens niet op het wegnemen van de spanning tussen (de belangen van) managers en medici. Deze spanning kan gezien worden als de vitaliteit van de organisatie. Het problematiseren van de spanning leidt tot de wens de spanning op te heffen. En dit is alleen mogelijk door de nadruk op een van de belangen te leggen. De opgave voor de districtmanagers is juist om ervoor te zorgen dat niet één van de belangen dominant is.

De (staf)verzekeringartsen dienen dan van hun voetstuk te stappen. Zij gedragen zich in dit onderzoek nauwelijks als onderdeel van een groter geheel. Om de (district)managers op afstand te houden, lijken zij bijna alles in te zetten - waaronder de complexiteit van hun werk, de bureaucratistische procedures, de meerduidigheid van cijfers en de constante stroom van veranderingen. Deze afscherpende houding komt ongetwijfeld voor een belangrijk deel voort uit een begrijpelijke vrees voor het verlies van autonomie. De (staf)verzekeringartsen lijken echter überhaupt de strategie te hanteren dat zij niets willen verliezen, in plaats van dat zij inzetten op winst. Deze strategie draagt bij aan 'een wantrouwen ten opzichte van buitenstaanders. (...) Dit heeft soms geleid tot een zelfgekozen isolatie waardoor er te weinig wordt opgetrokken met andere partners in het publieke domein', zo concludeert James Kennedy (2007) verrassend genoeg over de heden-daagse houding van alle medici in Nederland.

Terwijl er veel te winnen is in de selectiebureaucratie UWV. Zo acht ik het bijvoorbeeld waarschijnlijk dat het investeren in de relatie met de (district)manager het werkplezier voor (staf)verzekeringartsen eerder vergroot dan verkleint. Ramondt & Scholten (2005: 13) zeggen over

een gebrek aan samenwerking tussen managers en medici in één organisatie: 'men moet niet verbaasd zijn, wanneer in dit soort situaties de professionals zich als onwillige honden gaan gedragen en de managers als gestresste jagers'. In dit onderzoek is dat een herkenbaar, maar ook een voor geen van beide partijen benijdenswaardig beeld.

Applaus halen

8.4.3

Het gebaar dat acteurs maken bij het 'halen' van applaus - een open gebaar met één arm naar de achterkant van de zaal - staat voor het betrekken van alle medewerkers in het theater bij het bedanken. Dit is een interessante theatrale tegenhanger van een gefragmenteerde selectiebureaucratie, waarin een deel van de mensen de betrokkenheid bij het oorspronkelijke spel zelfs dreigt te verliezen. In een gedeeld gevoel applaus te verdienen, ligt dan ook nog een mooi aanknopingspunt in de zoektocht naar zinvolle verbanden in de selectiebureaucratie.

Districtmanagers en verzekeringsartsen definiëren soortgelijke situaties, waarin anderen de complexiteit van hun werk niet voldoende erkennen. Deze gedeelde ervaring verbindt hen echter (nog) niet.

Het krachtenveld waarin zij zich bewegen is niet alleen ingewikkeld, het biedt ook weinig stimuli om als districtmanagers en verzekeringsartsen tot een soortgelijke probleemdefinitie of gedeelde verantwoordelijkheid te komen. Vanuit de politiek wordt (de sturing van) de uitvoering van beleid betreffende ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid vooral technisch en taakgericht benaderd. Terwijl een praktijk die gekenmerkt wordt door gecompliceerde verwickelingen, kwetsbaarheid en turbulentie ook baat heeft bij een meer relationele benadering. Dan zal in (de context van) de sociale interacties van districtmanagers niet alleen centraal staan *wat* er moet gebeuren, maar kan er meer aandacht zijn voor de vraag *hoe* dit te bereiken.

Vermoedelijk kunnen gezamenlijke processen van identificatie tussen (ondermeer) districtmanagers en verzekeringsartsen leiden tot het gevoel als vestiging applaus te verdienen. Factoren die gedeelde identificatie mogelijk maken, zijn bijvoorbeeld trots (we doen het goed), overtuiging van het maatschappelijke nut (we doen ertoe) of plezier (we doen het graag). Maar gedeelde erkenning van de complexiteit van het werk zou al winst opleveren.

¹²⁶ De handelingsruimte van de districtmanagers zal eerder zijn verkleind. Sinds 2003 moet de selectiebureaucratie verplicht een flinke personeelsreductie doorvoeren in opdracht van de minister van SZW. Drie jaar later, eind 2006, is het personeelsbestand van UWV met een kwart afgenomen (van grofweg twintigduizend naar zestienduizend fte) en 'de krimp' zal ook de jaren daarna moeten worden voorgezet (UWV 2006c: 30, 3). In verantwoordingsrapportages geeft UWV aan dat deze onzekerheid de motivatie van medewerkers, en hun binding met de organisatie, niet ten goede komt (zie bijvoorbeeld UWV 2006a en 2006c). Deze reductieopdracht zal de context van de sociale interacties van districtmanagers in ieder geval niet minder dwingend hebben gemaakt.

Een ander verschil in de context van de sociale interacties van de districtmanagers betreft het aantal verzekeringsartsen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Ten tijde van de observaties voor dit onderzoek werkten op een vestiging tussen de vijftien en vijfentwintig verzekeringsartsen. Sindsdien is dit aantal, in zogenoemde *frontoffices*, bijna verdubbeld (zie ook noot 77 p. 71). Hierdoor zijn de verzekeringsartsen ten opzichte van de districtmanagers machtiger geworden in getal.

Ook is er een verschil tussen de periode van observeren in 2002 en de huidige praktijk voor wat betreft de ervaring die de meeste districtmanagers zullen hebben in deze (formeel op 1 januari 2002 ingestelde) functie. Ten tijde van de observaties zijn de centrale respondenten al jaren werkzaam als manager van verzekeringsartsen, maar gemiddeld pas een half jaar onder de functienaam van districtmanager. Verhoudingen zullen meer geëxpliciteerd worden wanneer deze formeel relatief nieuw zijn. Het is daarom mogelijk dat de verhouding tussen districtmanager en (staf)verzekeringsartsen na de observaties minder expliciet zijn geworden, dat hun *interactional modus vivendi* een minder voorlopige schikking tussen strijdende partijen is geworden. Dat de *vorm* van deze modus waarschijnlijk vastere vormen heeft aangenomen, zegt overigens weinig over de inhoud van de modus. Daarom ben ik van mening dat de duur van de functie-uitvoering de districtmanagers niet per definitie meer of minder handelingsruimte biedt.

¹²⁷ Zie bijvoorbeeld Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2004) en Raad van state (2006).

¹²⁸ Zie bijvoorbeeld *The disabled state* van Deborah Stone (1984) over (verschillen en overeenkomsten tussen) het sociale zekerheidsstelsel voor wat betreft arbeidsongeschiktheid in Duitsland, Engeland en de Verenigde Staten. In het bijzonder in het hoofdstuk *The political dynamic of disability expansion* biedt zij een weinig recente, maar voor de Nederlandse situatie verrassend actuele beschrijving over 'nieuw publiek management' en herbeoordelingsoperaties als oplossing voor politiek gedefinieerde problemen.

¹²⁹ Ik heb in dit boek betoogd dat interactiegebieden niet per definitie gebonden zijn aan fysieke plekken. Een lift is bijvoorbeeld een locatie waar meestal gesprekken achter de schermen plaatsvinden, maar op het moment dat er iemand in de rol van publiek staat waarvoor wordt opgetreden, kan de lift beschouwd worden als een podium. Dit maakt het van belang om bij de duiding van interactiegebieden aan te geven voor wie het een plek van sociale interactie is. Een spreekkamer van een verzekeringsarts is voor een individuele cliënt waarschijnlijk het podium van de organisatie (hier treedt de verzekeringsarts op namens de organisatie). Terwijl voor de minister van SZW eerder een formele verantwoordingsrapportage als het podium van de organisatie zal dienen (waarop UWV officieel en publiekelijk laat zien hoe het gaat met de organisatie).

In dit laatste hoofdstuk schrijf ik niet langer specifiek over het handelen van tijdelijke coalities, maar algemener over het praktisch functioneren van de selectiebureaucratie in het domein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Daarom kies ik ervoor hier slechts één onderscheid te maken. Ik ga er vanuit dat het primaire selectieproces zich afspeelt achter de schermen van de organisatie, omdat het zich onttrekt aan het collectieve publieke oog. Met het podium van de organisatie doel ik hier op de sociale interacties waarin de *districtmanagers optreden* namens de vestiging voor publiek van buiten de vestiging.

¹³⁰ Mijn constructie van een machtsvacuüm geldt voor de periode van dit onderzoek (2002). Het is waarschijnlijk dat dit vacuüm sindsdien niet structureel is opgebroken, wel dat het versterkt is. Zie noot 126 op deze pagina.

¹³¹ Zie noot 70 (p. 70) voor een overzicht van de regerende politieke partijen in de afgelopen vijftien jaar.

¹³² Benedict Anderson (1991 [oorspr. 1983]) werkt het concept *imagined community* uit voor een groep mensen die zo groot is dat nooit alle leden *face-to-face* met elkaar kunnen interacteren of elkaar kunnen kennen. Dit doet hij vooral ten behoeve van het analyseren van de ontwikkeling van natiestaten. Wat de

leden van de groep bindt, zouden de mentale beelden zijn die zij hebben van hun verbondenheid of gelijkgestemdheid. Deze beelden werken volgens Anderson zo sterk dat de leden een diepe, relatief gelijkwaardige kameraadschap ervaren (waarvoor ze bereid zijn te sterven), ongeacht de feitelijke ongelijkheid tussen de leden.

¹³³ Voor het construeren van een eigen identiteit wordt over het algemeen gebruik gemaakt van tegenstellingen. Door middel van symbolen, vijandbeelden en vocabulaires kunnen grenzen worden getrokken tussen enerzijds 'ik' (als individu) of 'wij' (als organisatie) en anderzijds 'de ander(en)'. Identiteit wordt dus gevormd in relatie tot datgene wat het *niet* is (Vermeulen 2001: 16 en Righart 1996 in Vermeulen 2001: 15). Door dit relationele karakter is een identiteit een *tijdelijk* en *situationeel* effect van uitsluiting. In die zin kan niet gesproken worden van 'de' identiteit van een organisatie. Julia Harrison (2000) laat bijvoorbeeld uitgebreid zien dat een organisatie een 'verbeelde gemeenschap' kan zijn zonder dat alle medewerkers altijd hetzelfde beeld van de organisatie hebben. Er blijven in haar organisatieonderzoek echter genoeg betekenisvolle symbolen, beelden en vocabulaires over die de respondenten met elkaar verbinden, in contrast tot de buitenwereld van de organisatie. De constructie in dit boek suggereert dat hiervan tussen districtmanagers en verzekeringsartsen aanzienlijk minder sprake is.

¹³⁴ Een identiteit kan als relatief statisch worden beschouwd, als een sociaal construct dat soms losstaat van een persoon of organisatie (zoals de witte jas van een dokter of de vermeende stroperigheid van een bureaucratie). Het is een construct waarnaar verwezen kan worden, dat ter legitimatie kan worden gebruikt ('zo doen ambtenaren dat nou eenmaal'). Om het constructieproces van identiteiten meer te belichten, lijkt het concept identificeren effectief. Identificeren is een meer imaginair proces dat dus altijd verbonden is aan een persoon; iemand identificeert zich wel of niet met iets of iemand anders (waaronder een identiteit). Terwijl bij het concept identiteit de nadruk ligt op uitsluiting, draait het bij het concept identificeren juist om insluiting. Zie Stuart Halls *Introduction. Who needs 'identity'?* (1998) voor een interessante uiteenzetting van (het gebruik van en de verhouding tussen) de concepten identiteit en identificatie.

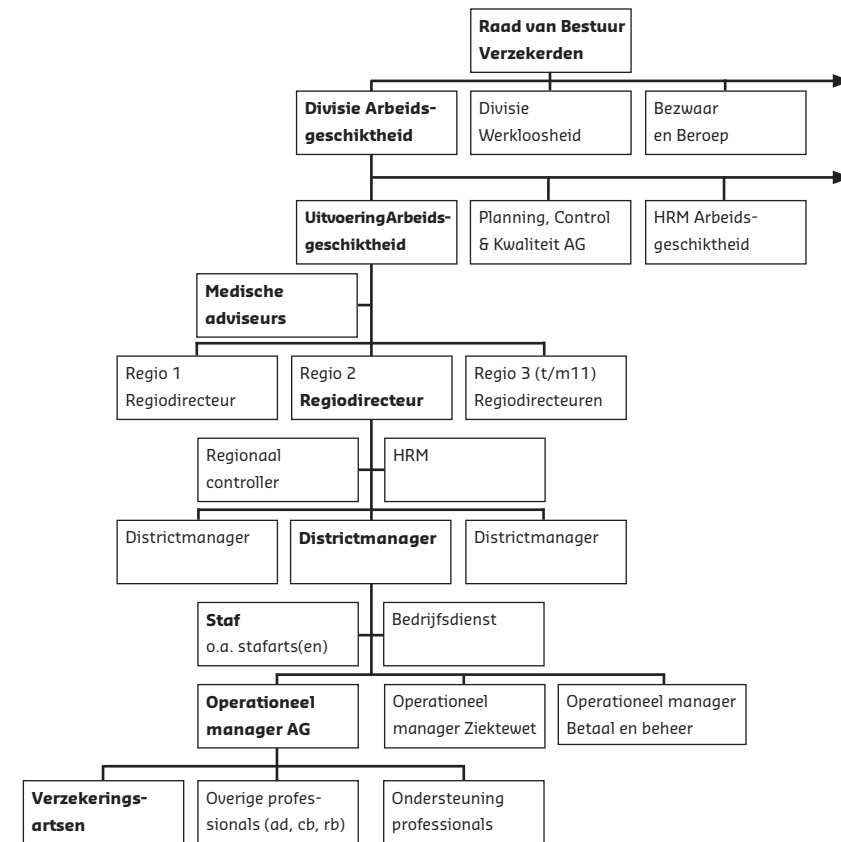
¹³⁵ Ik dank Arie de Ruijter voor zijn suggestie van deze meerduidige term.

¹³⁶ Dit boek is gebaseerd op observaties die zijn uitgevoerd in 2002. Ik heb de overtuiging dat ik een soortgelijke constructie ook had kunnen schrijven op basis van systematische observaties in latere jaren (en het systematische hanteren van hetzelfde theatrale perspectief). De context is immers in belangrijke mate ongewijzigd (zie ook noot 124 op de vorige pagina). Bovendien lijken de sociale interacties die daarin en daardoor plaatsvinden nog steeds te worden gekenmerkt door de begrijpelijke maar improductieve strategie van wederzijdse vermijding (zie bijvoorbeeld de quote van UWV aan het begin van deze paragraaf, p. 206).

Bijlage 1

Organigram UWV

UWV is een zelfstandig bestuursorgaan. Dit betekent dat de Raad van Bestuur wordt gevormd door leden die onafhankelijk zijn van de sociale partners (dit wil zeggen van werkgevers en werknemers, van vertegenwoordigd in werkgeversverenigingen en de vakbonden, en van het georganiseerde bedrijfsleven). Bij UWV werkten in 2002 ongeveer 20.000 mensen, in 2006 is dit aantal gezakt naar ongeveer 16.000.



Sinds 2003 wordt binnen UWV Arbeidsgeschiktheid (AG) onderscheid gemaakt tussen zogenoemde *frontoffices* en *backoffices*. In *frontoffices* vindt de uitvoering van controles en beoordelingen plaats, dus het primaire selectieproces van individuele burgers. In *backoffices* dienen de administratieve werkzaamheden uitgevoerd te worden, bijvoorbeeld het beheren van dossiers en het uitbetalen van uitkeringen, en werkzaamheden waarvoor geen fysiek contact met burgers noodzakelijk is, zoals het geval is voor medewerkers kwaliteit en telefonisten in het kader van klantenservice. Deze scheiding is in 2007 overigens nog niet overal de praktijk.