

# bureaucratische drama's

## publieke managers in verhouding tot verzekeringsartsen

De greep van publieke managers op verzekeringsartsen is al vijftien jaar een politiek probleem in Nederland, evenals in andere Westerse landen met een vergelijkbaar sociaal zekerheidsstelsel. Meer greep zou ondermeer moeten leiden tot een beperkter stelsel en een efficiënte bureaucratie.

Een intrigerende vraag betreft daarom hoe districtmanagers van de selectiebureaucratie Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) zich in de dagelijkse praktijk tot deze artsen verhouden. Het gaat om medici die sociaal-medische beoordelingen uitvoeren in het kader van ziekteverzuim- en arbeidsongeschiktheidswetgeving, waaronder de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) en diens voorganger de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (WAO).

De aanleiding voor dit boek is naast politiek ook wetenschappelijk. De uitzonderlijke studies waarin individuele managers zichtbaar zijn, leggen zich hoofdzakelijk toe op de vraag *wat* de managers doen (Mintzberg 1969, Kaufman 1981, Watson 1995, Noordegraaf 2000). Zonder zicht op de wederzijdse beïnvloeding tussen managers en anderen blijft echter de vraag liggen *hoe* managen in de dagelijkse praktijk vorm krijgt (Law 1994, Kunda 1994). Deze constatering is van grote invloed geweest op de inrichting van dit onderzoek.

Om de vraag te beantwoorden hoe publieke managers zich in de dagelijkse praktijk tot verzekeringsartsen verhouden, breng ik in dit boek verschillende verhalen samen. Ten eerste werd in 2002 een organisatie-etnografie bij UWV uitgevoerd aan de hand van etnomethodologische uitgangspunten. Het belangrijkste onderdeel hierin was het observeren van vier districtmanagers, elk gedurende minimaal één gangbare werkweek.

In een etnomethodologische benadering is de onderzoeksfocus de manier waarop individuen zich gedragen in sociale interacties, in de veronderstelling dat zij betekenis geven door en in continue onderhandeling met anderen. Patronen in onderhandelingsprocessen binnen een bepaalde groep worden daarbij '*ethnomethods*' genoemd (Coulon 1995, Ten Have 2002). Aangezien de onderzoeker deze patronen zal moeten 'construeren', wordt pas na de empirische dataverzameling duidelijk waarnaar precies op zoek is gegaan.

Voor het begrijpen van dit eerste verhaal, de organisatie-etnografie, zijn andere verhalen nodig. Een tweede verhaal in dit boek is een theateraal perspectief dat een conceptueel kader biedt voor sociale interacties. Hierin worden theaterale processen als analogie gebruikt; processen waarin individuen in wisselende samenstellingen, zowel op het podium als achter de schermen van de

vestiging, optredens voorbereiden, geven en nabeschouwen. Mijn theatrale perspectief is een verbrede vorm van het dramaturgisch perspectief van Erving Goffman (1990). Ik maak gebruik van meer rollen, namelijk ook van theatrale rollen achter de schermen, zoals souffleur en auteur, en ik ga uit van de meervoudigheid van interactiegebieden. De centrale relationele concepten in dit verhaal zijn rollen, definities en coalities.

Een rol kan beschouwd worden als het geheel van gedrag en sociale rechten en plichten dat met een bepaalde sociale positie of status wordt geassocieerd (Parson 1937, Merton 1968). Dit gezamenlijk geconstrueerde geheel van gedrag, rechten en plichten kan door individuen worden gebruikt om hun dagelijkse handelen vorm te geven, *role-making* genoemd. Ze kunnen het ook gebruiken om de situatie te structureren door denkbeeldig vanuit rollen van anderen naar zichzelf te kijken, *role-taking* genoemd (Mead 1934, Blumer 1998).

Daarbij ga ik ervan uit dat mensen handelen op basis van het beeld dat zij, op dat moment en op die plaats, hebben van 'de werkelijkheid'. Een werkelijkheidsbeeld dat gezamenlijk tot stand wordt gebracht in sociale interacties (Blumer 1998, Goffman 1990). In deze veronderstelling kan het handelen van individuen alleen worden begrepen wanneer duidelijk is hoe zij de situatie definiëren. Wat beschouwen zij als belangrijk, als probleem, als vanzelfsprekend? Door de werkelijkheid te benaderen als een sociale constructie, die niet eenduidig of stabiel is, ontkom ik zelf trouwens (ook) niet aan *inscription* (Latour & Woolgar 1986, Akrich 1992, Czarniawska 1997). In deze redenering kan ik, of een andere wetenschapper, namelijk geen beschrijving of representatie bieden waarmee 'de' waarheid aan het licht komt. *Ik* leg betekenis in het geobserveerde handelen, en dus schrijf ik een werkelijkheid.

Daarnaast dient als uitgangspunt van dit boek de dramaturgische veronderstelling dat individuen in sociale interacties tijdelijke coalities aangaan om een bepaalde definitie van de situatie tot stand te brengen en in stand te houden (Goffman 1990). Een dergelijk samenwerkingsverband kan beschouwd worden als een verzameling mensen die in een of meerdere sociale interacties gezamenlijk proberen bepaalde informatie te belichten en andere informatie verborgen te houden. Niet individuen maar tijdelijke coalities vormen dan de eenheid van analyse.

Een derde verhaal in dit boek is een conceptueel verhaal over het belang van context voor en door het verloop van sociale interacties. In dit onderzoek ga ik ervan uit dat mensen in het onderhandelen over werkelijkheidsbeelden niet steeds opnieuw beginnen. Een eerder tot stand gekomen betekenisgeving van een situatie kan als een gestold verband of terugkerend patroon worden beschouwd. 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 (Goffman 1986, Weick 1995, Giddens 1999, de Ruijter 2000).

De context van de onderzochte sociale interacties heeft de vorm van een sterk en onontkoombaar krachtenveld. 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 bovendien 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 ze te handelen als behartiger van efficiëntiebelangen.

Ik breng de verschillende verhalen samen in vijf episodehoofdstukken. Op de linkerpagina's vorm ik scènes, door het zeer secuur fileren van de observatietranscripten. Op de rechterpagina's bied ik mijn theoretische constructie hiervan. De episodehoofdstukken kennen een thematische opbouw, aan de hand van de vijf onderzoeksvragen, met een onderliggende theatrale lijn.

Eerst laat ik zien dat van de districtmanagers van alles wordt verlangd. In het derde hoofdstuk toon ik, aan de hand van de episode Medisch beroepsgeheim, hoe strijdige rollen van de districtmanager en de verzekeringsartsen worden gebruikt om naar zichzelf en naar de situatie te kijken. Deze rollen zijn strijdig omdat sprake is van een botsing tussen enerzijds de efficiëntiebelangen van de politiek gewenste nieuwe publieke manager, en anderzijds de sociaal-medische belangen van de juridisch noodzakelijke sociaal-medicus. Hoe geven ze in de onderzochte interacties gestalte aan een tijdige én medisch zorgvuldige uitvoering?

In hun formele functie als middenmanager dienen de districtmanagers conflicterende belangen met elkaar te verbinden, ten behoeve van het selectieproces. In dit onderzoek is echter nauwelijks sprake van een verbinding tussen belangen (of tussen bijvoorbeeld visies, verwachtingen of actie). De tegenstelling, die in de context van de sociale interacties van districtmanagers versterkt wordt uitgevoerd, krijgt in de alledaagse praktijk eerder de vorm van een patstelling. De districtmanagers en hun coalitiegenoten proberen de verzekeringsartsen weg te definiëren, als probleem en als oplossing. Zij hangen een sterk geloof in het getal aan.

In het vierde hoofdstuk construeer ik, aan de hand van de episode Veredelde productiebaas, hoe in het licht van dit geloof wordt onderhandeld over het beeld van de werkelijkheid. In de (vooral politieke) context van hun sociale interacties worden cijfers gezien als panacee voor bedrijfsmatige problemen. Hoe wordt in de onderzochte interacties gestalte gegeven aan zakelijke principes in een bureaucratische uitvoeringspraktijk?

Deze nadruk op cijfers leidt in de onderzochte sociale interacties van districtmanagers tot de politiek gewenste verzakelijking. Maar om aan de dwingende verplichtingen tot cijfermatig inzicht en cijfermatige verbetering te voldoen, krijgen elektronische registratiesystemen een belangrijke rol in de onderzochte sociale interacties. 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 zich 'als vanzelfsprekend' dienen te houden. De op zichzelf onschuldige registratiesystemen worden zo een disciplinerend registratieregime waarin weinig ruimte is voor concrete verzekeringsartsen.

Daarna komt, in het vijfde hoofdstuk, het machtsvraagstuk expliciet op tafel. De districtmanagers hebben een lastige opgave. Zonder eenduidig formeel gezag dienen zij greep te krijgen op de verzekeringsartsen als professionals met een relatief hoge status en relatief veel autonomie. Hoe geven ze gestalte aan deze opgave?

De districtmanager in de episode Op oorlogspad heeft het over jagen en geweren. De strijd met de verzekeringsartsen gaat hij echter nauwelijks aan. In mijn constructie is zijn tijdelijke jagerscoalitie nauwelijks in staat om invloed uit te oefenen op de definitie die (staf)verzekeringsartsen hanteren van de situatie, en daarmee op hun handelen. Er zijn drie redenen waarom ik spreek van een machtsvacuüm. Ten eerste wordt in de sociale interacties zoveel ontzag voor de (fysiek afwezige) verzekeringsartsen ge(re)produceerd dat het spreken met, en zeker het aanspreken

van deze artsen ontoereikend is om greep op hun handelen te krijgen. Ten tweede wordt de dubbelzinnige formele machtsverhouding tussen de districtmanagers en de verzekeringsartsen in de onderzochte lokale praktijken krachtig ge(re)produceerd. Ten slotte projecteren de leidinggevenden weinig autoriteit op elkaar. Zij lijken elkaar niet te ondersteunen in deze bestuurlijke machteloosheid.

Vervolgens laat ik zien wat er gebeurt als de districtmanager en de stafarts wel contact hebben, omdat ze samen een tijdelijke coalitie vormen. In het zesde hoofdstuk toon ik, door middel van de episode Het geloof geven, een soort *best practice*. Het verzekeringsgeneeskundig handelen moet hier (opnieuw) worden beïnvloed omdat in het publieke domein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid sprake is van een politieke veranderingsreflex zonder veel momenten van reflectie. Hoe geeft de tijdelijke lijnstaf-coalitie gestalte aan deze constante stroom van politieke veranderingen?

Alle spelers in de episode benoemen de snelle opeenvolging van onontkoombare veranderingen als een complicerende factor. Het centrale onderliggend thema in het onderhandelen in hun tijdelijke coalitie is echter de relatieve autonomie van de verzekeringsartsen. Van enige toenadering door de districtmanager tot de sociaal-medische werkelijkheid van de (staf)verzekeringsartsen is geen sprake. De stafarts schermt op haar beurt de inhoud van het verzekeringsgeneeskundige werk af voor de managers. De eigenheid van het selectieproces blijft daarmee grotendeels buiten beeld in de sociale interacties van de districtmanagers. In een tijdelijke lijnstaf-coalitie neemt het ontzag voor de (staf)verzekeringsartsen echter minder grote proporties aan dan in de rest van dit onderzoek waarin zij als tegenstander *larger than life* lijken te worden. Daarbij is het onderwerp van discussie niet het belangrijkste, en ook hoeven de districtmanager en de stafarts het niet met elkaar eens te zijn om het machtsvacuüm te kunnen openbreken. Een belangrijke stap in het kunnen of durven aangaan van een dialoog lijkt het door de districtmanager en stafarts in gezamenlijkheid creëren van beelden van zichzelf en de ander in 'menselijke' proporties, *big as life*. Dit brengt het lange termijn doel van effectieve samenwerking ontegenzeggelijk dichterbij.

De episodes worden gekenmerkt door een interne oriëntatie. De werkelijkheidsbeelden die de districtmanagers en hun coalitiegenoten gezamenlijk construeren, zijn sterk op zichzelf gericht. Een neiging om de buitenwereld buiten te houden, kan echter niet voorkomen dat deze de sociale interacties soms binnendringt, tastbaar en onontkoombaar. In het zevende hoofdstuk laat ik zien hoe het contact verloopt tussen districtmanager en stafarts wanneer, in de episode Medische zegen, familie van een cliënt deelneemt aan de sociale interacties en bovendien media-aandacht dreigt. Hoe wordt gestalte gegeven aan de kans dat bureaucratisch handelen openbaar wordt gemaakt?

Deze buitenwereld zet de dagelijkse praktijk – het gebruik van rollen, het definiëren en de coalitievorming – even op zijn kop. Bureaucratische kernbegrippen als rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid krijgen tijdelijk een (morele) betekenis die tegengesteld is aan de formele (juridische) betekenis. De bureaucratische rollen moeten even worden losgelaten. En het gezag van de districtmanager is tijdens (de voorbereiding en afwikkeling van) het optreden voor de buitenwereld een belangrijk gegeven; zij 'is' in deze sociale interacties daadwerkelijk de leidinggevende van de vestiging. Bovendien creëren de districtmanager en de stafarts als coalitiegenoten een gezamenlijke vijand die hen bindt. Externe druk brengt dan interne cohesie.

In het slothoofdstuk beantwoord ik expliciet de centrale vraag van dit onderzoek, hoe publieke managers zich verhouden tot verzekeringsartsen. Ik betoog dat zij zichzelf zowel letterlijk als figuurlijk wegcijferen ten opzichte van deze artsen. Een paradox van transparantie is dat de politieke roep om het verzekeringsgeneeskundige werk in cijfers zichtbaar te maken, in alledaagse praktijken vooral leidt tot een virtuele werkelijkheid die het zicht op het concrete handelen van (staf)verzekeringsartsen belemmert. In het machtsvacuüm cijferen de districtmanagers zichzelf bovendien figuurlijk weg. Ze proberen de verzekeringsartsen te vermijden. Een paradox van deze vermijding is dat de fysieke afwezigheid van (staf)verzekeringsartsen in de sociale interacties van districtmanagers ervoor zorgt dat ze hierin juist alomtegenwoordig zijn. Omdat zij in de onderzochte sociale interacties regelmatig onderdeel 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.

Het gaat in dit boek om de wisselwerking tussen praktisch handelen en de sociale structuren die voor en door dat handelen worden gecreëerd. En dan ontstaat het beeld van een publiek domein met een wisselwerking die niet alleen theatrale maar onvermijdelijk ook inhoudelijke drama's genereert. Een wisselwerking waarin mensen in een rol gevangen kunnen raken of deel kunnen worden van groepskrachten die de individuele verantwoordelijkheid te boven lijkt te gaan. Hier vallen de tragedie van het individu en de tragedie van het stelsel samen.

Allereerst construeer ik een drama van fragmentatie. De wisselwerking tussen enerzijds de lokale dynamiek en anderzijds de context 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. De formele selectiebureaucratie kan in de onderzochte praktijken beschouwd worden als twee verschillende op zichzelf staande processen van organiseren met een bestuurlijke 'organisatie' en een sociaal-medische 'organisatie' als tijdelijke uitkomsten. Zo ontstaat een bureaucratie die onvoldoende zinvolle verbanden genereert.

Vervolgens benoem ik het drama van incidentpolitiek. In UWV zijn incidenten niet incidenteel. De politieke aandacht voor het domein van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid zorgt voor (ontregelende) veranderingen die de agenda van de selectiebureaucratie bepalen. Tegelijkertijd genereren kwetsbare en cruciale sociaal-medische selectieprocessen in UWV zelf aandacht van de politiek en de media. Bovendien is het handelen in de onderzochte sociale interacties 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 de verantwoordelijkheid voor hun gedrag zelf ook buiten henzelf gaan leggen.

Deze twee bureaucratische drama's van fragmentatie en incidentpolitiek activeren in belangrijke mate het drama van ontworteling. Door een 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. Niet-medici die deze sociaal-medische 'organisatie' ontlopen of hier worden gemeden, lopen het risico dat zij ontworteld raken. Zij verliezen het contact met de oorsprong en met belangrijke ontwikkelingsmogelijkheden van de selectiebureaucratie.

De beelden die ik in dit boek heb gecreëerd, leveren verschillende aanknopingspunten op voor meer samenwerking tussen publieke managers en verzekeringsartsen. Ze liggen bijvoorbeeld in de formele organisatiestructuur, waarin sprake is van twee gescheiden sturingskanalen richting de (staf)verzekeringartsen: een managementkanaal en een stafkanaal. In het politieke debat valt winst te behalen met een sterk bewustzijn van de eigen bijdrage aan (de improductieve effecten van) de huidige bureaucratische drama's.

Voor de districtmanagers en verzekeringsartsen zelf ligt het obligate aanknopingspunt van de dialoog voor de hand, als startpunt voor het creëren van zinvolle verbanden. Deze optie vereist echter een verandering van het handelingsrepertoire van zowel districtmanagers als (staf)verzekeringartsen. Kort gezegd, de districtmanagers dienen zich dan minder te verstoppen achter de cijfers en de (staf)verzekeringartsen dienen van hun voetstuk te stappen. Een mogelijkheid voor het versterken van zinvolle verbanden ligt wellicht in gezamenlijke processen van identificatie. Factoren die gedeelde identificatie tussen beide spelers 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.