

# Beleidsvervreemding van publieke professionals: theoretisch raamwerk en een casus over verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen

**Lars Tummers, Victor Bekkers en Bram Steijn**

Lars Tummers werkt op de Erasmus Universiteit Rotterdam aan een proefschrift over beleidsvervreemding van publieke professionals en is adviseur bij PricewaterhouseCoopers Advisory, People & Change. Victor Bekkers is hoogleraar bestuurskunde, in het bijzonder de empirische studie van overheidsbeleid, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Bram Steijn is hoogleraar HRM in de publieke sector aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

## Correspondentiegegevens:

Drs. L.G. Tummers, MSc  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Departement Bestuurskunde  
Postbus 1738  
3000 DR Rotterdam  
tummers@fsw.eur.nl

## Inleiding

Al sinds de jaren tachtig is het aantal arbeidsongeschikten in Nederland relatief hoog. In 2003 ontving bijna 10 procent van de Nederlandse beroepsbevolking een uitkering op basis van de Wet op de arbeidsongeschiktheid (WAO) of de wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) (Hartman en Boerdam 2004). De Nederlandse regering introduceerde verschillende maatregelen om deze instroom tegen te gaan. In 2004 introduceerde minister De Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het aangepaste schattingsbesluit (aSB). Op basis van deze regeling worden bijna alle uitkeringsgerechtigden opnieuw beoordeeld. Hierdoor verloren tot nu toe meer dan 90.000 voormalig uitkeringsgerechtigden hun uitkering.

De herkeuringen op basis van het aSB leiden tot veel emoties bij de (voormalig) uitkeringsgerechtigden, en deze worden breed uitgemeten in de media (bijvoorbeeld Zembla 2007). Hiernaast ervaren veel verzekeringsartsen, die deze regeling moeten uitvoeren, professionele en morele problemen. Zo wilden ongeveer 240 artsen participeren in een staking tegen de nieuwe regeling, en stopten een aantal artsen met het uitvoeren van de herkeuringen (NVVG 2005). Het

volgende citaat van een verzekeringsarts is illustratief voor deze gevoelens (geciteerd in NRC 2005, 3):

‘Het UWV [Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen] wordt tegenwoordig ook wel het Lourdes van het Noorden genoemd: je gaat er arbeidsongeschikt heen, en komt er arbeidsongeschikt weer vandaan ... Ik vind het zo dubieus worden. Ik kan het niet meer in overeenstemming brengen met mijn geweten. Ik heb een eed afgelegd die er op neerkomt dat je de zwakkeren beschermt.’

Dit voorbeeld staat niet op zichzelf; professionals werkzaam in de publieke sector hebben vaker moeilijkheden om zich te identificeren met de beleidsprogramma's die ze moeten uitvoeren. Op dit moment is er in Nederland een intensief debat over professionals in de publieke sector (Noordegraaf en Steijn 2007; Van den Brink e.a. 2006).

In dit artikel willen wij de ervaringen van professionals met het beleid dat ze uitvoeren, analyseren met een nieuw concept: *beleidsvervreemding*. Voor de ontwikkeling van dit concept maken we gebruik van vervreemdingsliteratuur, ontwikkeld in de arbeids-

en organisatiesociologie (Blauner 1964; Marx 1961 [1844]). We definiëren beleidsvervreemding als een algemene cognitieve staat van psychologische ont koppeling met het *beleid*, in dit geval van de publieke professional die het beleid uitvoert.

Door gebruikmaking van het concept beleidsvervreemding, willen we bijdragen aan het debat over de rol van publieke professionals. Er zijn twee posities in dit debat. Volgens sommige auteurs (bijvoorbeeld Peters en Pouw 2005) staan professionals onder druk omdat managers niet meer weten wat er op de werkvloer gebeurt. Onder de invloed van New Public Management richten managers zich op efficiency en transparantie. Andere auteurs (Kirkpatrick e.a. 2005; Noordegraaf en Steijn 2007) vragen zich af of managers de oorzaak zijn van alle gepercipiëerde problemen op de werkvloer. Met het concept beleidsvervreemding kunnen we deze claims onderzoeken. Het concept betreft namelijk niet alleen de invloed van managers, maar ook die van beleidsmakers en mondigere cliënten.

Dit brengt ons tot de doelstellingen van dit artikel. De eerste en belangrijkste doelstelling is het ontwerpen van een theoretisch raamwerk van beleidsvervreemding. We conceptualiseren beleidsvervreemding en identificeren een aantal factoren dat mogelijk van invloed is op beleidsvervreemding. Ook geven we aan hoe het concept verschilt van gerelateerde begrippen zoals veranderingsbereidheid. De tweede doelstelling is te illustreren hoe beleidsvervreemding empirisch onderzoekbaar is. Dit doen we met behulp van een exploratieve casestudie over de ervaringen van verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen met de herkeuringen (aSB). Tot slot trekken we conclusies over de theoretische en empirische bijdrage van het concept aan het debat over de rol van professionals in de publieke sector.

### **Een theoretisch raamwerk van beleidsvervreemding**

Deze sectie richt zich op de eerste doelstelling: het ontwerpen van een theoretisch raamwerk voor beleidsvervreemding van uitvoerende publieke professionals. Eerst geven we aan wat we onder uitvoerende publieke professionals verstaan.

#### *Uitvoerende publieke professionals*

Tot eind jaren zestig is geprobeerd te komen tot een opsomming van onderscheidende kenmerken van

professionals (bijvoorbeeld Parsons 1964). Dit is helaas niet succesvol gebleken. Ten eerste was er geen overeenstemming over wat de onderscheidende kenmerken van professionals precies waren. Ten tweede was er veel kritiek op deze benadering, omdat het de officiële zienswijzen op professionals niet bekri-tiseerde (Abbott 1988).

Het blijkt moeilijk om precies te definiëren wat professionals onderscheidt van niet-professionals. Omdat we willen aansluiten bij het maatschappelijke debat over professionals, gebruiken we een vrij algemene definitie van professionals. Gabe e.a. (2004, 163) stellen in dit kader 'to describe an occupation as a "profession" may be simply to identify it as a particular kind of occupation, typically one with high status and high rewards, requiring long formal training and delivering a personal service'.

Wij richten ons specifiek op publieke professionals die beleid implementeren. Deze professionals zijn werkzaam in het openbaar bestuur: 'het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op de besturing van de maatschappij' (Bovens e.a. 2001, 22). Als publieke professional implementeren zij overheidsbeleid en hebben hierbij direct contact met de burger. Voorbeelden zijn artsen, docenten en onderzoekers. Nu we hebben aangegeven over welke professionals het onderzoek gaat en welke relatie zij hebben met beleid, kunnen we overgaan op een conceptualisatie van beleidsvervreemding.

#### *Van werkvervreemding naar beleidsvervreemding*

Karl Marx (1961 [1844]) is een van de grondleggers van de theorie over vervreemding. Marx concentreert zich op objectieve werkvervreemding: arbeiders zijn vervreemd wanneer ze de productiemiddelen of de resulterende producten niet *bezitten*. In tegenstelling tot Marx richt recenter onderzoek zich op subjectieve werkvervreemding: werknemers zijn vervreemd van het werk wanneer ze dit zelf zo *ervaren*. Kanungo (1979, in DeHart-Davis en Pandey 2005, 14) definieert subjectieve werkvervreemding als 'a general cognitive state of psychological disconnection from work'. Onderzoekers hebben subjectieve werkvervreemding in verschillende contexten gebruikt, waardoor er verschillende betekenissen zijn gegeven aan het concept (Kanungo 1982, 24). Seeman (1959, 783) heeft deze betekenissen onderscheiden in verschillende dimensies van werkvervreemding. Blauner (1964) heeft Seemans indeling

gebruikt om drie werkvervreemdingsdimensies te operationaliseren: machteloosheid, zinloosheid en sociale isolatie.

In de bestuurskunde is het concept subjectieve werkvervreemding niet onopgemerkt gebleven. DeHart-Davis en Pandey (2005), bijvoorbeeld, laten zien dat werkvervreemding een sterke indicator kan zijn van de mate van bureaucratie (*red tape*) die publieke werknemers ervaren.

Bij de ontwikkeling van het concept beleidsvervreemding sluiten we aan bij de *subjectieve* werkvervreemdingsliteratuur. Dit omdat het in het hedendaagse debat gaat om de *ervaringen* van de publieke professionals. Voortbouwend op de bovenstaande definitie van werkvervreemding, definiëren wij beleidsvervreemding als een algemene cognitieve staat van psychologische ont koppeling met het *beleid*, in dit geval van de publieke professional die het beleid uitvoert.

Nu we een definitie hebben gegeven van beleidsvervreemding, kunnen we de dimensies van beleidsvervreemding onderscheiden. Hierbij gebruiken we de dimensies van Blauner als inspiratiebron. Ook beleidsvervreemding wordt gezien als een multidimensionaal construct. Het concept is zodoende niet direct te meten. Het is alleen meetbaar door de verschillende dimensies te onderzoeken. Hiermee is het vergelijkbaar met concepten als Public Service Motivation (Perry 1996).

#### *Machteloosheid*

Machteloosheid is de eerste dimensie van werkvervreemding (Blauner 1964). Een machteloze werknemer voelt zich als een ding, een object gecontroleerd en gemanipuleerd door anderen of door een (IT-)systeem. Blauner (1964) onderscheidt vier typen machteloosheid: (1) geen eigenaar van de productiemiddelen of producten; (2) geen invloed op het algemene managementbeleid; (3) geen invloed op de werknemersvoorwaarden; en (4) geen invloed over het directe werkproces.

Wij gebruiken deze vier *typen* van Blauner als inspiratiebron om voor beleidsvervreemding drie *niveaus* van machteloosheid te onderscheiden. Machteloosheid betreft dan de mate van invloed die publieke professionals ervaren op het beleidsprogramma dat ze uitvoeren. Deze ervaren invloed ligt op strategisch (vergelijkbaar met Blauners tweede type), tactisch (Blauners derde type) en operationeel niveau

(Blauners vierde type). Het eerste type van Blauner is niet relevant omdat het objectieve vervreemding betreft, terwijl wij ons richten op subjectieve vervreemding. Wij kiezen bij de conceptualisering van machteloosheid voor het onderscheiden van een aantal niveaus, omdat machteloosheid zich op fundamenteel verschillende objecten kan richten. Zo kunnen professionals zich machteloos voelen ten opzichte van de politiek (strategische machteloosheid), maar ook ten opzichte van de organisatie (tactische machteloosheid).

Strategische machteloosheid definiëren wij als de mate van gepercipieerde invloed van de professional op de inhoud van het beleid, zoals vastgesteld in wet- en regelgeving. Een hoge mate van strategische machteloosheid kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer de politiek bij het ontwerpen van het beleidsprogramma de professionele associaties niet raadpleegt.

Tactische machteloosheid is de mate van gepercipieerde invloed van de professional op de manier waarop hun organisatie het beleid implementeert. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de manier waarop beleidsdoelen worden omgezet in specifieke prestatiedoelen die de organisatie moet bereiken. In veel gevallen (bijvoorbeeld bij agentschappen en zelfstandige bestuursorganen) zijn prestatie-meetsystemen geïntroduceerd om de uitvoering van beleidsprogramma's te begeleiden. Onderzoek (Smith 1995; Van Thiel en Leeuw 2002) laat zien dat deze systemen perverse effecten kunnen hebben, omdat outputcriteria belangrijker kunnen worden dan de resultaten in de samenleving (*outcome*). Hoe meer invloed professionals kunnen hebben op de uitwerking van het beleidsprogramma in de organisatie, hoe minder zij tactische machteloosheid zullen ervaren.

Het derde niveau van machteloosheid betreft de mate van invloed die de werknemer percipieert op het directe werkproces. In werkvervreemdingsonderzoek is dit een belangrijk onderwerp: 'The variations in control over the immediate activity of work are a principal focus of the present study (...). Whether a worker controls his socio-technical environment depends on his freedom of movement, freedom to make choices, and freedom from oppressive constraints' (Blauner 1964, 20). De bestuurskunde beschrijft dit vooral in termen van de discretie die een werknemer heeft om beleid te implementeren

(Lipsky 1980). Om deze reden zien wij operationele machteloosheid in termen van ervaren discretie van de professional. Davis (1971, in Ringeling 1978, 19) definieert discretie als volgt: 'A public officer has discretion whenever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction.'

### *Zinloosheid*

Blauner (1964) noemt zinloosheid als tweede dimensie van werkvervreemding. In de arbeids- en organisatiesociologie wordt zinloosheid gedefinieerd als 'the inability to comprehend the relationship of one's contribution to a larger purpose' (Sarros e.a. 2002, 304). Als we deze dimensie toepassen op beleidsvervreemding, verwijst zinloosheid naar de perceptie van de professional met betrekking tot de waardetoevoeging van het beleid aan een hoger, maatschappelijk, doel. Ook hier onderscheiden wij drie niveaus, aangezien ook zinloosheid zich op fundamenteel verschillende objecten kan richten.

Op strategisch niveau refereert zinloosheid aan de mate waarin de professional de doelen van het beleid als zinloos percipieert. Dit kan het geval zijn als de professional vindt dat een beleidsprogramma doelen heeft die niet bijdragen aan de oplossing van bepaalde maatschappelijke problemen, zoals criminaliteit. In deze situaties zal de professional het beleidsprogramma als minder zinvol ervaren.

Op tactisch niveau verwijst zinloosheid naar de mate waarin de professional de manier waarop de organisatie het beleid uitwerkt, als zinloos percipieert. Wanneer bijvoorbeeld de organisatie regels ontwerpt die gericht zijn op outputdoelen en die geen specifieke relatie hebben met resultaten in de samenleving, kunnen professionals deze uitwerking als minder zinvol ervaren.

Tot slot verwijst operationele zinloosheid naar de mate van gepercipieerde zinloosheid van het eigen werk van professionals, wanneer zij het beleid implementeren. Hebben ze bijvoorbeeld het gevoel dat ze de cliënten/burgers niet echt kunnen helpen? Als dit het geval is, zullen ze waarschijnlijk meer zinloosheid ervaren.

### *Sociale isolatie – Rolconflicten*

Blauner noemt sociale isolatie als derde dimensie van werkvervreemding. Hij (1964, 24) stelt dat 'membership in an industrial community involves

commitment to the work role and loyalty to one or more centers of the work community. [Social] isolation, on the other hand, means that the worker feels no sense of belonging in the work situation and is unable to identify with the organization.'

Sociale isolatie is relevant bij Blauner omdat hij zich richt op arbeiders, zoals lopendebandmedewerkers. Zij krijgen vooral eisen vanuit de organisatie, en kunnen zich hier minder of meer mee identificeren. Publieke professionals die beleid implementeren, krijgen juist eisen vanuit *meerdere* logica's waarin verschillende waarden en normen worden gehanteerd en die een eigen legitimiteit hebben (Freidson 2001; WRR 2004). Zij ervaren bijvoorbeeld eisen van de organisatie (organisatielogica), maar ook van hun professionele associaties (professionele logica). Daarom vervangen wij bij onderzoek naar beleidsimplementatie van publieke professionals het begrip sociale isolatie door het begrip rolconflicten. Een rolconflict ontstaat wanneer de professional ervaart dat verschillende logica's onverenigbaar zijn. Het begrip sociale isolatie richt zich specifiek op één logica, de organisatielogica. Het begrip rolconflict geeft juist ruimte voor het bestaan van meerdere logica's waar een professional mee te maken heeft.

Wij onderscheiden vier logica's die met elkaar kunnen conflicteren (cf. Freidson 2001). Ten eerste de *institutionele* logica, die verwijst naar de eisen zoals die voortkomen uit het beleidsprogramma, vaak beschreven in de formele wet- en regelgeving, zoals de beleidsdoelen die moeten worden behaald. Ten tweede de *organisatielogica*, die resulteert in verschillende regels zodat er sprake is van een goede uitwerking van het beleidsprogramma door de organisatie. Ten derde de *professionele logica*, die de vereisten aanduidt die gevolgd moeten worden als iemand professioneel wil handelen, als lid van een professionele associatie. Tot slot de *cliëntlogica*. Deze betreft de eisen en waarden die burgers naar voren brengen als cliënt van de overheid en die hun eigen situatie en belangen weergeven.

Deze logica's kunnen met elkaar conflicteren. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer professionals percipiëren dat ze bepaalde regels moet volgen (organisatielogica) maar, door het volgen van deze regels, niet kunnen voldoen aan de behoeften van de cliënt (cliëntlogica). In het werk van uitvoerende professionals zijn er per definitie conflicten tussen verschillende logica's (Freidson 2001). Wanneer de uit-

voering van een beleid deze rolconflicten versterkt, verhoogt dit de mate van beleidsvervreemding die publieke professionals ervaren.

### Factoren van invloed op beleidsvervreemding

Verskillende factoren kunnen de dimensies van beleidsvervreemding beïnvloeden. Uitgaande van de bestuurskundige literatuur verwachten wij dat de volgende twee factoren van invloed kunnen zijn op de dimensies van beleidsvervreemding.

#### NPM

Nieuw Publiek Management (NPM) is steeds belangrijker geworden in de publieke sector (Hood 1991; 1995; Pollitt en Bouckaert 2004). NPM kan breed gedefinieerd worden als een set management-benaderingen en -technieken, ontleend aan de private sector en toegepast in de publieke sector (Hood 1991; 1995). Wij verwachten dat twee aspecten van NPM de dimensies van beleidsvervreemding kunnen beïnvloeden. Hoewel we in dit onderzoek specifiek kijken naar perverse effecten, wordt NPM zeker niet alleen als een negatieve ontwikkeling gezien (Pollitt en Bouckaert 2004).

Ten eerste verwachten we dat het gebruik van prestatie-meetsystemen de dimensies van beleidsvervreemding beïnvloedt. Een belangrijk onderdeel van NPM is het decentraliseren van de publieke dienstverlening. Deze gedecentraliseerde overheidsorganisaties krijgen te maken met een verschuiving van controle op de input (bijvoorbeeld budget) naar de controle op de output (bijvoorbeeld klanttevredenheid). Dit eist van deze organisaties, managers en werknemers, dat zij werken met vaak kwantitatieve outputdoelstellingen. Deze doelstellingen richten zich vooral op waarden van de private sector, zoals doelmatigheid en klanttevredenheid, en minder op traditionele publieke waarden zoals rechtszekerheid en voorspelbaarheid. De publieke professionals kunnen moeite hebben met deze waardeverschuiving, die duidelijk wordt wanneer een beleid wordt uitgevoerd (Hood 1991). Wanneer bijvoorbeeld management wordt gestimuleerd om zich te richten op concrete output (aantal uitgeschreven bonnen, verstrekte subsidies), zijn ze geneigd om de *outcomes* in de samenleving minder te benadrukken (Pollitt en Bouckaert 2004, 176). Dit kunnen professionals als *zinloos* ervaren. Om deze reden verwachten wij dat publieke professionals meer

zinloosheid zullen ervaren wanneer prestatie-meetsystemen worden gebruikt bij het uitvoeren van een beleidsprogramma.

Ten tweede verwachten we in dit geval dat publieke professionals ook meer rolconflicten ervaren. Dit is aannemelijk wanneer het management (de organisatielogica) waarden als doelmatigheid en flexibiliteit promoot. Deze waarden kunnen voorrang krijgen boven waarden als professionele autonomie (professionele logica) en rechtsgelijkheid (cliëntlogica) (Smith 1995). Emery en Giauque (2003, 475) stellen in dit verband: "To focus on only the economic logic of action poses problems for public agents. They have to set aside some other shared values in order to concentrate solely on "measurement management".' Dit vertoont overeenkomsten met de dimensie zinloosheid, hoewel de effecten op de twee dimensies niet per definitie gelijk zijn. Een professional kan bijvoorbeeld de prestatie-meetsystemen als zinvol zien, maar wel een versterkt rolconflict ervaren omdat de cliënt/burger deze juist minder waardeert.

NPM-prestatie-meetsystemen kunnen ook de professionele autonomie aantasten. Prestatie-meetsystemen resulteren vaak in strikte interne instructies en managers voelen een grotere druk om resultaten te produceren. We verwachten dat dit het moeilijker maakt voor professionals om hun discretie te gebruiken. Daarom verwachten we dat publieke professionals meer machteloosheid ervaren wanneer prestatie-meetsystemen worden gebruikt bij het uitvoeren van een beleidsprogramma.

Een tweede belangrijk aspect van de NPM-benadering is de nadruk op kostenreductie en de hiermee gepaard gaande reorganisatie van overheidsorganisaties. Dit vertoont parallellen met de vierde ('the disaggregation of public sector units') en zevende NPM-component ('stress on greater discipline and parsimony in resource use) van Hood (1991, 4-5). Door de invoering van NPM is er een grotere druk ontstaan voor publieke organisaties om kosten te reduceren. Dit gebeurt vaak via reorganisaties waarbij veel banen verloren gaan. De resterende werknemers bevinden zich dan in een zwakkere positie ten opzichte van het management, zeker wanneer deze reorganisaties continu plaatsvinden (Pollitt en Bouckaert 2004). In een dergelijke situatie hebben professionals waarschijnlijk minder invloed op beslissingen over de manier waarop een beleidspro-

gramma in hun organisatie wordt vormgegeven. Daarom verwachten we dat publieke professionals meer machteloosheid ervaren wanneer hun organisatie reorganiseert en inkrimpt.

### ICT

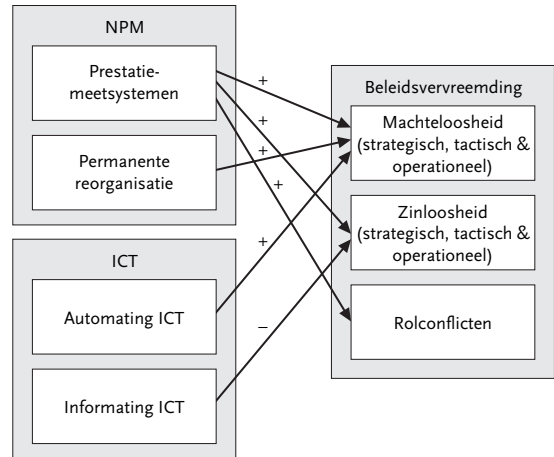
Een belangrijk thema in het onderzoek van Blauner (1964) is de invloed van technologie op de mate van werkvervreemding. De aard van technologie is echter sterk veranderd sinds de tijd van Blauner. Tegenwoordig is informatie- en communicatietechnologie (ICT) zeer belangrijk, ook in de publieke sector en hierin vooral in de uitvoering van beleid en dienstverlening aan de burger (Bekkers en Homburg 2005; Dunleavy e.a. 2006).

Zuboff (1988) maakt een onderscheid tussen *automating* en *informating* ICT. Het eerste type ICT 'can be applied to automating operations according to a logic that hardly differs from that of the nineteenth-century machine system – replace the human body with a technology that enables the same processes to be performed with more continuity and control' (1988, 9). Automating veronderstelt formalisering en standaardisering van de werkprocessen. Dit kan de discretie van professionals verminderen wanneer zij een beleid toepassen op individuele gevallen (Bovens en Zouridis 2002). Om deze reden verwachten wij dat professionals meer machteloosheid ervaren wanneer er bij de uitvoering van beleid gebruikgevoerd wordt van automating-ICT.

ICT kan ook op een informating-manier worden gebruikt. Zuboff (1988, 9) stelt hierover dat ICT '[can] generate information about the underlying productive and administrative processes through which an organization accomplishes its work. It provides a deeper level of transparency to activities that had been either partially or completely opaque.' Op deze manier is het mogelijk voor professionals om een beter beeld te krijgen van het werkproces en de cliënten waar zij mee te maken krijgen tijdens de uitvoering van beleid. Dit kan zorgen voor minder zinloosheid, aangezien professionals beter de consequenties van hun werk kunnen overzien.

### Een theoretisch raamwerk

Gebaseerd op bovenstaande analyse, ontwikkelen wij een theoretisch raamwerk, weergegeven in figuur 1:



Figuur 1. Theoretisch raamwerk, mogelijke factoren van invloed op de mate van beleidsvervreemding

We kunnen twee algemene conclusies trekken uit dit model. Ten eerste wordt beleidsvervreemding gezien als een multidimensionaal construct. Ten tweede verwachten we dat aspecten van NPM en het gebruik van verschillende soorten ICT de dimensies van beleidsvervreemding kunnen beïnvloeden.

### Beleidsvervreemding en verwante begrippen

Nu een theoretisch raamwerk van beleidsvervreemding is ontworpen, kunnen we aangeven hoe dit concept zich verhoudt tot een aantal gerelateerde begrippen.

Het concept beleidsvervreemding bouwt voort op subjectieve werkvervreemding, maar verschilt op drie belangrijke punten. Ten eerste betreft beleidsvervreemding vervreemding van het beleid en niet van het werk. Ten tweede is het concept speciaal ontwikkeld voor de publieke sector, terwijl het concept werkvervreemding oorspronkelijk op de private sector is gericht. Ten derde betreft beleidsvervreemding primair professionals, en niet (hand)arbeiders. Beleidsvervreemding verschilt ook van het concept 'discretie' (Lipsky 1980). Discretie is een onderdeel van beleidsvervreemding, aangezien het de tegenhanger is van operationele machteloosheid. Wanneer we de mate van operationele machteloosheid uitzetten op een continuüm, dan staat volledige discretie aan het ene uiterste van de schaal, en volledige operationele machteloosheid aan het andere uiterste. Discretie wordt zo tot onderdeel van het concept beleidsvervreemding.

Tot slot geven we aan hoe beleidsvervreemding en veranderingsbereidheid zich tot elkaar verhouden. Deze begrippen zijn nauw aan elkaar gerelateerd. Metselaar (1997, 34) definieert veranderingsbereidheid als 'a positive intention towards the implementation of modifications in an organization's structure, or work and administrative processes, resulting in efforts from the organization member's side to support or enhance the change process'. Veranderingsbereidheid is de positieve tegenhanger van veranderingsweerstand, of *resistance to change*. Gezien de definitie van Metselaar is veranderingsbereidheid de intentie om bij te dragen aan het invoeren van een verandering, in dit geval het nieuwe beleid. Wanneer publieke professionals vervreemd zijn van het nieuwe beleid (hoge mate van beleidsvervreemding), kan dit als gevolg hebben dat ze minder van plan zijn om bij te dragen aan de invoering van dit beleid (lage mate van veranderingsbereidheid). Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Als publieke professionals vinden dat ze door het uitvoeren van het nieuwe beleid hun klanten niet goed kunnen helpen (hoge operationele zinloosheid), kan dit leiden tot minder veranderingsbereidheid. Dit betekent dat ze waarschijnlijk minder van plan zijn om zich in te zetten voor een succesvolle invoering van dit beleid en dat ze hun collega's niet gaan overtuigen van het nut van de verandering (items van veranderingsbereidheid). Een hogere mate van vervreemding van een nieuw beleid kan zo leiden tot minder veranderingsbereidheid.

### **Beleidsvervreemding van verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen**

De tweede doelstelling van dit artikel is te illustreren hoe beleidsvervreemding empirisch onderzoekbaar is. Om dit te bereiken is een exploratieve casestudie uitgevoerd (Yin 2003).

De uitvoering van het aangepaste schattingsbesluit (aSB) is gekozen als beleidsprogramma. Dit is een duidelijk afgebakend beleidsprogramma waarin twee groepen professionals – verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen – een belangrijke rol vervullen.

Om de validiteit van de bevindingen te waarborgen is gebruikgemaakt van meerdere bronnen (Yin 2003). Zo is er een documentenanalyse uitgevoerd, waarin beleidsdocumenten, professionele tijdschriften, krantenartikelen en websites zijn bestudeerd.

Daarnaast zijn er zeven semi-gestructureerde interviews afgenomen met individuele verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen. Tot slot is een *member check* uitgevoerd door de voorlopige analyse voor te leggen aan een lid van de raad van bestuur van de vier relevante professionele associaties – de Nederlandse vereniging voor verzekeringsgeneeskunde (NVVG), de Vereniging van verzekeringsartsen werkzaam bij het UWV (UWVA), de Nederlandse vereniging van arbeidsdeskundigen (NVVA) en de Stichting register arbeidsdeskundigen (SRA).

### *Achtergrond*

Zoals vermeld is het aangepast schattingsbesluit (aSB) een van de maatregelen die is genomen om het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen te verminderen. Op basis van deze regeling worden de statussen van bijna alle huidige uitkeringsgerechtigden opnieuw beoordeeld. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is verantwoordelijk voor de uitwerking van het aSB. Het UWV is een zelfstandig bestuursorgaan van SZW.

Binnen het UWV voeren verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen het aSB uit. Verzekeringsartsen zijn 'medici die sociaal-medische controles en beoordelingen uitvoeren in het kader van wet- en regelgeving betreffende ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid' (Berendsen 2007, 9). De arbeidsdeskundigen onderzoeken de opties van de cliënt op de arbeidsmarkt, gebaseerd op het medische rapport van de verzekeringsartsen.

Nu de achtergrond van de casus is uiteengezet, kunnen we de ervaringen van de professionals met het aSB onderzoeken op de verschillende dimensies van beleidsvervreemding. De factoren die van invloed zijn op deze dimensies worden ook onderzocht.

### *Machteloosheid*

Machteloosheid betreft de mate van invloed die publieke professionals ervaren op het beleidsprogramma dat ze moeten uitvoeren, op drie verschillende niveaus.

### *Strategisch niveau*

Het lijkt erop dat de artsen en arbeidsdeskundigen het gevoel hebben dat ze weinig invloed konden uitoefenen op de vormgeving van het aSB. Om dit te kunnen doen, zouden de professionele associaties

invloed moeten hebben in het politieke debat, maar dit was maar zeer beperkt het geval. De professionele organisaties van de verzekeringsartsen, de NVVG en de UWVA, zijn niet erg actief geweest in het politieke debat over het aSB (WAOcafé 2005a). Ook de professionele associaties van de arbeidsdeskundigen, de SRA en de NVVA, hebben weinig invloed kunnen uitoefenen. De associaties waren zich hiervan bewust. Zo stelt de voorzitter van de NVVA: 'de arbeidsdeskundigen zijn inderdaad stil geweest in de WAO-discussie' (geciteerd in WAOcafé 2006b, 1). Dit kan ervoor zorgen dat professionals strategische machteloosheid ervaren. Voor veel respondenten blijkt dit ook het geval te zijn. Zo stelt een verzekeringsarts: 'Als je kijkt wanneer we mee mogen praten, dan is al 70-80 procent van die wet in kanalen en kruiken. Er liggen al bepaalde grenzen vast' (februari 2008).

Dit gevoel van strategische machteloosheid wordt versterkt doordat het UWV het niet als haar taak ziet om zich in het politieke debat over de aSB te mengen, dit terwijl het UWV-management weet dat veel professionals klagen dat het UWV blindelings accepteert wat de overheid hen vroeg te implementeren (NRC 2005). Een geïnterviewde arbeidsdeskundige zegt hierover: 'Dat [het strategische niveau] hebben we niet kunnen beïnvloeden. Er zijn wel mensen vanuit het UWV die gehoord zijn. Dat is iets anders dan meebeslissen' (december 2007).

#### *Tactisch niveau*

Op tactisch niveau beïnvloedt de reorganisatie van het UWV de positie van de professionals in de organisatie negatief, waardoor professionals minder invloed kunnen uitoefenen op de uitwerking van het beleidsprogramma. Het doel van de reorganisatie was een efficiënt en meer geïntegreerd zelfstandig bestuursorgaan. Dit betekende dat de relatie met het ministerie contractgebaseerd werd, met een sterke focus op kosten en resultaten. Managementoverwegingen, die in termen van NPM kunnen worden geïdentificeerd, waren daarom belangrijk tijdens het ontstaan van het UWV.

Tijdens en na de reorganisatie ontstond een aantal problemen. Zo is het UWV volgens sommigen 'een Moloch, waarmee veel werknemers zich moeilijk kunnen identificeren' (NRC 2005, 3). Hiernaast worden in het kader van de kostenreductie bijna 10.000 mensen ontslagen. Verder wordt het UWV

door veel werknemers als erg hiërarchisch gezien (WAOcafé 2005b).

De verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen hebben mede hierom geen sterke positie binnen het UWV. Dit zorgt ervoor dat zij het gevoel hebben dat ze de uitwerking van het aSB binnen het UWV niet erg veel kunnen beïnvloeden. Een geïnterviewde verzekeringsarts stelt hierover: 'En wij worden ook niet erg betrokken bij het beleid ... Het is ook een heel hiërarchische organisatie. Het is moeilijk om van onderaf invloed uit te oefenen op het beleid' (december 2007).

#### *Operationeel niveau*

De nieuwe regels zorgen ervoor dat sommige professionals minder discretie ervaren. Een rapport uit 2005 van de NVVG geeft hiervan enkele voorbeelden. Dit rapport is gebaseerd op een vragenlijst over het aSB (98 respondenten, 69 procent responspercentage). Een van de vragen was 'Heeft u het idee dat uw professionele discretie minder is dan deze zou moeten zijn?'. 63 procent van de respondenten beantwoordde deze vraag met 'ja'. Als belangrijkste redenen worden de strikte interne aSB-instructies van het UWV gegeven.

Dit gevoel is echter niet universeel. Een verzekeringsarts stelt bijvoorbeeld dat hij 'in alle vrijheid [kan] werken' (geciteerd in WAOcafé 2006a, 1). Hiernaast ervaren sommige artsen in de beginperiode van het aSB eerst een vermindering van de discretie, maar hebben ze dit in de loop van de tijd geaccepteerd. Een geïnterviewde verzekeringsarts vertelt hierover:

'In het begin had ik sterk het gevoel dat ik werd beperkt. In die zin dat ik alles veel meer moest verantwoorden, dat ik eigenlijk niet meer zelf kon vaststellen of iemand niet meer kon werken. Dat vond ik het grootste probleem. ... [maar] ik ben er nu erg aan gewend, ik heb er nu ook geen moeite meer mee.' (december 2007)

Kijkend naar de mate van discretie van arbeidsdeskundigen zien we dat ICT een belangrijke rol speelt, maar op een andere manier dan verwacht. Al meer dan tien jaar gebruiken arbeidsdeskundigen een database met meer dan 7.000 baanbeschrijvingen om mogelijke banen voor de cliënten te zoeken. In 2001 werd een nieuw systeem geïntroduceerd, dat zowel



minder automating (meer discretie) als meer informatie (transparanter) inhoud (Van der Hart en Moekeet 2003). Het management staat tijdens de uitvoering van het aSB onder grote druk om resultaten te boeken en gebruikt daarom de vergrote transparantie van dit ICT-systeem om de discretie van arbeidsdeskundigen te verminderen. Hierdoor ervaren arbeidsdeskundigen minder, in plaats van meer, discretie. Het volgende citaat van een arbeidsdeskundige, illustreert dit (geciteerd in LVA 2006, 5):

‘Het nieuwe systeem is subjectief. De arbeidsdeskundige heeft meer in te brengen. Er is meer interpretatieruimte gekomen. Dit kan beide kanten uit werken. Er werd druk uitgeoefend om meer functies [als geschikt te beoordelen] en daardoor tot minder afkeuring te komen en dat is dan ook de reden geweest dat ik in conflict ben gekomen.’

Het citaat laat zien dat de discretie van de arbeidsdeskundige wordt ingeperkt door het management. Dit is mogelijk doordat het nieuwe systeem transparanter (meer informatie) is voor de managers. Managers kunnen gemakkelijk zien hoeveel cliënten de arbeidsdeskundige als arbeidsongeschikt typeert. De werkelijke discretie van de arbeidsdeskundige wordt zo ingeperkt door het nieuwe ICT-systeem. Ook ervaart de arbeidsdeskundige niet meer zinvolheid, zoals te verwachten viel uit de hypothese over informatie-ICT.

De discretie van arbeidsdeskundigen is sterker verminderd dan die van de verzekeringsartsen. Door het management en interne instructies ondervinden beide groepen meer druk om zich te richten op resultaten. De discretie over de kerntaak van de artsen – sociaal-medische evaluaties – lijkt niet significant veranderd te zijn, terwijl dit wel het geval is voor de arbeidsdeskundigen (Bannink e.a. 2006). Het nieuwe ICT-systeem beperkt de discretie van de arbeidsdeskundigen, waardoor ze meer en meer verworden tot zogenaamde ‘screen-level bureaucraten’ (Bovens en Zouridis 2002).

### *Zinloosheid*

Zinloosheid verwijst naar de perceptie van de professional op de waardetoevoeging van het beleid aan een hoger, maatschappelijk, doel. Zinloosheid kan voorkomen op drie niveaus.

### *Strategisch niveau*

Het officiële doel van het aSB is voormalig arbeidsongeschikten weer aan het werk te krijgen, door te kijken naar de mogelijkheden van een persoon in plaats van naar de beperkingen (SZW 2005). Twee belangrijke argumenten hiervoor zijn ten eerste het wetenschappelijk inzicht dat het bijna altijd gezonder is voor mensen met lichamelijke of psychologische problemen om actief te zijn, en ten tweede dat de kosten van de sociale zekerheid in Nederland omlaag moeten.

Ervaan de artsen en arbeidsdeskundigen deze beleidsdoelen als zinvol? Het lijkt erop dat volgens velen de kostenreductie het werkelijke doel is van het aSB. Een verzekeringsarts stelt bijvoorbeeld ‘Natuurlijk is de hele herbeoordelingoperatie gewoon een bezuinigingsactie’ (WAOcafé 2006a, 2). Dit geeft aan dat voor veel professionals de NPM-doelstelling van kostenreductie domineert. Dit wordt door de meeste artsen en arbeidsdeskundigen niet als positief ervaren (NVVG 2005; WAOcafé 2006a).

Een andere factor die bijdraagt aan de ervaren strategische zinloosheid is het grote aantal beleidsveranderingen met betrekking tot arbeidsongeschiktheid. Tussen 2002 en 2006 waren belangrijke beleidsveranderingen bijvoorbeeld de Wet verbetering Poortwachter, de aSB en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Hiernaast werd de inhoud van het aSB zelf ook meerdere malen gewijzigd. Een dergelijke situatie draagt bij aan gevoelens van zinloosheid ten aanzien van (weer) een nieuw beleid. Een geïnterviewde verzekeringsarts zegt hierover:

‘Er zijn de laatste tijd zo vaak veranderingen geweest. Dan weer de WIA, dan weer bijstellingen. Ook het aSB verandert steeds. Zo gaat het de hele tijd. Ik voel wat dat betreft met de politiek weinig verbondenheid ... Vaak zijn het zaken die nog niet goed doordacht zijn, die meteen moeten worden uitgevoerd. En daar komen naderhand altijd reparaties.’ (december 2007)

Een onderdeel van het aSB dat veel professionals juist wel als zinvol ervaren, is dat bijna iedereen die een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt, dient te worden herkeurd. Veel uitkeringsgerechtigden waren jarenlang niet herkeurd, en door de verplichte herkeuring door het aSB is het mogelijk

om veranderingen in de mate en aard van arbeidsgeschiktheid te constateren. Ook kunnen mogelijke keuringsfouten uit het verleden worden hersteld. Bijna al onze respondenten (zes van de zeven) noemen dit een groot voordeel van het aSB. Een geïnterviewde verzekeringsarts verwoordt dit als volgt: ‘Een deel van het effect van het aSB is dat mensen waarbij herbeoordelingen in het verleden niet of niet voldoende zijn uitgevoerd, dat die nu alsnog, met deze beoordeling, hersteld worden verklaard’ (februari 2008).

#### *Tactisch niveau*

Op tactisch niveau verwijst zinloosheid naar de mate waarin de professional de manier waarop de organisatie het beleid uitwerkt, als zinloos ervaart.

Het UWV dient het aSB te concretiseren. In een korte periode moeten meer dan 325.000 uitkeringsgerechtigden worden herkeurd. Om dit te bereiken richt het UWV zich primair op het *aantal* herkeurden. De meeste professionals hebben moeite met de hieruit volgende strenge (kwantitatieve) doelstellingen. Een van de redenen hiervoor is dat het UWV veel, vaak ongeregistreerde, verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen inhuurt om deze doelstellingen te bereiken. Bijna alle geïnterviewden zijn het zeer oneens met deze gang van zaken. Zo verklaart een geïnterviewde arts:

‘Wat ons [verzekeringsartsen] met name steekt, is dat er, door een gebrek aan keuringscapaciteit, doktors ingevlogen worden door bureaus die ongeveer drie keer zo duur zijn als wij. Die hebben gewoon belang bij het afdoen van heel veel zaken per dag, veel meer affrullen dan de geregistreerde verzekeringsartsen. En dan vaak ook een kwaliteit leveren waarvan wij zeggen, dat kan echt niet.’ (december 2007)

#### *Operationeel niveau*

Operationele zinloosheid verwijst naar de perceptie van de professionals dat hun eigen activiteiten bij de uitvoering van het beleidsprogramma niet waardevol zijn. Veel artsen en arbeidsdeskundigen verwachten dat de meerderheid van de voormalig arbeidsongeschikten geen baan zal kunnen vinden (LVA 2006; NVVG 2005). Een verzekeringsarts stelt hierover (geciteerd in NRC 2005, 3):

‘Ik kan mijn handtekening niet zetten onder een claimbeoordeling waarvan het onvermijdelijke gevolg de bijstand is ... Iemand die al tien jaar uit de arbeidsmarkt is, en weer een baan zoekt, dat gaat niet. Het is niet voor niets dat de SER in zijn advies heeft gezegd: doe het niet, die herkeuringen.’

Maar niet alle professionals denken hier zo over. Een aantal geïnterviewden stelt dat het zeker voor de jongere arbeidsongeschikten (de Wajong'ers), zeer waardevol kan zijn als hun arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt verlaagd. Het is zeker voor deze groep ziekmakend wanneer zij worden bestempeld als arbeidsongeschikt. Deze redenering komt overeen met het eerste argument van de herkeuringen: dat het gezonder is voor mensen om actief te zijn.

#### *Rolconflicten*

In het werk van uitvoerende professionals zijn er per definitie conflicten tussen verschillende logica's (Freidson, 2001). Twee bestaande rolconflicten zijn versterkt door de uitvoering van het aSB.

#### *Institutioneel-cliëntconflict*

Ten eerste ervaren veel professionals meer spanning tussen de regels van het aSB (institutionele logica) – die strenger zijn dan de bestaande regels – en de eisen en waarden van de cliënten (cliëntlogica). Veel artsen twijfelen eraan of de nu goedgekeurde cliënten daadwerkelijk een baan krijgen. Bovendien, zelfs als professionals het als zinvol ervaren, bijvoorbeeld bij jongeren, vermindert dit niet noodzakelijkerwijs het rolconflict. Dit omdat veel cliënten het niet eens zijn met de herkeuringen (Zembla 2007). Alle geïnterviewde professionals ervaren zo een versterkt institutioneel-cliëntconflict. Een geïnterviewde arts verwoordt het als volgt:

‘Wat je natuurlijk wel ziet is dat de cliënten opnieuw werden beoordeeld, naar maatstaven van dit moment ... Er wordt nu veel meer gefocust op activering. Dat brengt met zich mee dat mensen zien dat hun financiële status verandert. En dat geeft nogal een sociale impact.’ (januari 2008)

Zeker voor arbeidsdeskundigen is dit rolconflict relevant. Zij zijn degenen die de cliënten vertellen

in hoeverre ze een arbeidsongeschiktheidsuitkering zullen ontvangen. Dit versterkt het rolconflict, omdat cliënten de arbeidsdeskundige vaak verantwoordelijk houden voor de (verminderde) uitkering: ‘Nu het sociale vangnet verder wordt verkleind zal de arbeidsdeskundige steeds vaker een boodschapper van slecht nieuws zijn. De recente dreigbrieven aan UWV maken duidelijk dat arbeidsdeskundigen het risico lopen als een Kop van Jut te worden gezien’ (Hagoort 2004, 4). De geïnterviewde arbeidsdeskundigen ervaren dit zelf ook. Zo vertelt een arbeidsdeskundige dat cliënten hem soms vragen hoe hij het voor zichzelf kan verantwoorden een dergelijk beleid uit te voeren. Andere arbeidsdeskundigen geven aan dat collega’s zelfs bedreigd zijn door cliënten.

*Organisatie-professionalconflict*

Ook ervaren veel professionals een versterkt rolconflict tussen enerzijds de eisen vanuit het management en de organisatie (organisatielogica) en anderzijds de eigen professionele waarden en normen (professionele logica). Managers willen dat het werk zo efficiënt mogelijk gedaan wordt, en zij richten zich hierdoor vooral op het *aantal* beoordelingen. Maar de artsen en arbeidsdeskundigen willen ook hun professionele normen en discretie behouden. Door de grote politieke druk bij het aSB (325.000 herkeuringen in een korte periode) is dit conflict verhevigd. Een geïnterviewde verzekeringsarts stelt hierover:

‘Er is natuurlijk hier wel een cultuur van repressie, een management dat geen begrip heeft voor het feit dat een dokter tijd nodig heeft. Een dok-

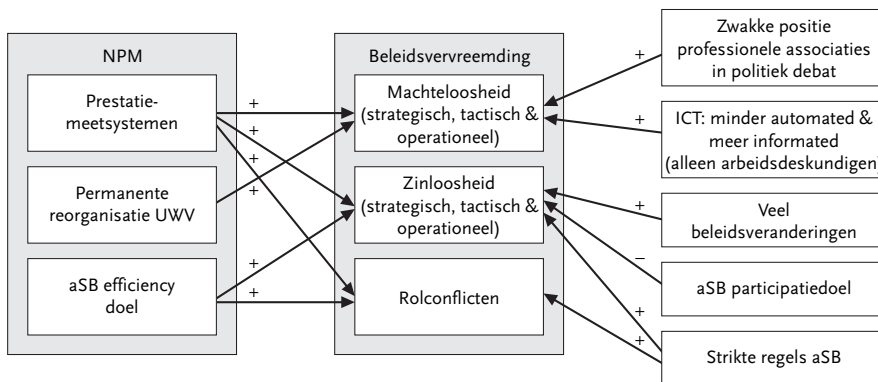
ter die zegt, ik wil zorgvuldig werken, en een manager, die legt de zweep erover en zegt, je moet vijftien herkeuringen per week doen, dan ontstaat natuurlijk een spanningsveld.’ (december 2007)

Maar ook dit is geen universele ervaring onder de professionals. Sommige respondenten stellen bijvoorbeeld dat zij dit probleem effectief kunnen oplossen door te overleggen met hun manager.

**Conclusie**

Sinds enige jaren wordt in Nederland een intensief maatschappelijk debat gevoerd over de rol van professionals in de publieke sector (Noordegraaf en Steijn 2007; Van den Brink e.a. 2006). De ervaringen van professionals met beleidsuitvoering komen in dit debat uitvoerig aan de orde (zie bijvoorbeeld het rapport van de commissie-Dijsselbloem 2008). Met het begrip beleidsvervreemding analyseren wij deze ervaringen van professionals met beleidsuitvoering. Hiermee willen we een theoretische en een (bescheiden) empirische bijdrage leveren aan het debat.

De theoretische bijdrage betreft de conceptualisatie van beleidsvervreemding, de eerste doelstelling van dit artikel. Het gebruik van het concept beleidsvervreemding kan bij de analyse van de ervaringen van professionals met beleidsuitvoering een aantal voordelen bieden boven verwante concepten. Ten eerste is het concept speciaal ontwikkeld voor de publieke sector, terwijl dit niet het geval is bij bijvoorbeeld de concepten veranderingsbereidheid en werkvervreemding. Ervaringen die specifiek zijn voor de publieke sector worden zo expliciet meege-



Figuur 2. Belangrijke factoren van invloed op de dimensies van beleidsvervreemding zoals ervaren door verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen bij de uitvoering van het aSB

nomen. Een voorbeeld is de conceptualisering van zinloosheid, dat wil zeggen de perceptie van de professional dat het beleid geen waarde toevoegt aan een hoger, maatschappelijk, doel. Ten tweede biedt beleidsvervreemding een breder perspectief dan veel andere concepten. Zo wordt bijvoorbeeld niet alleen gekeken naar de discretie van de professional (Lipsky 1980), maar ook naar de mate waarin de professional het beleid als zinloos ervaart. Tot slot is het concept toegespitst op uitvoerende publieke professionals. De dimensie rolconflicten is hiervan een goed voorbeeld. Vanuit deze dimensie wordt gekeken naar de verschillende logica's die kunnen conflicteren wanneer professionals beleid uitvoeren.

De empirische bijdrage aan het debat komt voort uit de tweede doelstelling: illustreren hoe beleidsvervreemding empirisch onderzoekbaar is. De resultaten van de exploratieve casestudie zijn weergegeven in figuur 2.

Ten eerste zien we dat de rol van het management – via NPM-prestatiemeetsystemen – een belangrijke factor is voor de mate van beleidsvervreemding. Hierbij moeten we wel opmerken dat we voornamelijk hebben gekeken naar de perverse effecten van NPM. Maar naast NPM zijn ook andere factoren relevant. We kunnen daarom niet stellen dat het management, door prestatiemeetsystemen, de enige oorzaak is van bijna alle problemen die professionals ervaren, zoals sommige auteurs beweren (bijvoorbeeld Peters en Pouw 2005). Dit dwingt tot een bredere kijk bij het onderzoeken van ervaringen van publieke professionals.

Een ander aspect dat belangrijk is in het debat over professionals is het begrip discretie, de tegen-

hanger van operationele machteloosheid. Een aantal auteurs stelt dat professionals bevrijd moeten worden om hun werk goed te kunnen doen (Tonkens 2008). Deze claim kan, volgens ons, worden genuanceerd. De geïnterviewde respondenten stonden niet per definitie negatief tegenover de verminderde discretie. Sommigen gaven aan dat ze er in het begin wel moeite mee hadden, maar dat ze er later aan gewend raakten, en er geen problemen meer mee hadden.

Concluderend kunnen we stellen dat het concept beleidsvervreemding een waardevolle bijdrage kan vormen aan het debat over professionals in de publieke sector. Er is echter wel meer empirisch en theoretisch onderzoek nodig om het concept verder uit te diepen. Tot slot van dit artikel geven we hiervoor een aantal suggesties.

Ten eerste zouden andere cases, bij voorkeur in andere sectoren of landen, kunnen worden onderzocht om de empirische basis van het concept te versterken. Hiernaast kunnen de effecten van beleidsvervreemding worden onderzocht. Resulteert een hoge mate van vervreemding van een nieuw beleid bijvoorbeeld werkelijk in minder veranderingsbereidheid? Ten derde kunnen onderzoekers zich richten op de vraag waarom sommige professionals beleidsvervreemding ervaren, terwijl dit voor anderen niet het geval is. De factoren die nu in het model zijn opgenomen, kunnen aangeven waarom gevoelens van beleidsvervreemding ontstaan zijn, maar kunnen niet verklaren waarom sommigen zich meer vervreemd voelen van het beleid dan anderen. Meer onderzoek is nodig om deze variatie te kunnen verklaren.

## Literatuur

- Abbott, A., 1988, *The system of the professions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bannink, D., B. Lettinga en L. Heyse, 2006, 'NPM, bureaucrativering en de invloed op de professie'. *b en m*, 33 (3): 159-174.
- Bekkers, V.J.J.M. en V. Homburg, 2005, *The Information Ecology of E-government: E-government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration*. Amsterdam/Berlin/Oxford: IOS Press.
- Berendsen, L., 2007, *Bureaucratische drama's: Publieke managers in verhouding tot verzekeringsartsen*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Blauner, R., 1964, *Alienation and freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bovens, M.A.P. en S. Zouridis, 2002, 'From Street-level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control'. *Public Administration Review*, 62 (2): 174-184.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal, 2001, *Openbaar bestuur*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Brink, G. van den, T. Jansen en D. Pessers, 2006, *Beroepszeer: Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.

- Commissie Dijsselbloem, 2008, *Parlementair onderzoek onderwijsvernieuwingen*. Kamerstukken II, 31 007, nr. 27.
- DeHart-Davis, L. en S. Pandey, 2005, 'Red Tape and Public Employees: Does Perceived Rule Dysfunction Alienate Managers?'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (1): 133-148.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow en J. Tinkler, 2006, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-government*. Oxford: Oxford University Press.
- Emery, Y. en D. Giauque, 2003, 'Emergence of Contradictory Injunctions in Swiss NPM Projects'. *International Journal of Public Sector Management*, 16 (6): 468-481.
- Freidson, E., 2001, *Professionalism: The Third Logic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gabe, J., M. Bury en M.A. Elston, 2004, *Key Concepts in Medical Sociology*. Londen: Sage.
- Hagoort, B., 2004, 'UWV-directeur: "mening Elske ter Veld is achterhaald"'. *Aanrader*, 1 (2): 1-4.
- Hart, J. van der en S. Moekoet, 2003, *Een beschrijvend onderzoek over de ervaringen van verzekeringsartsen en arbeidsdeskundigen met het CBBS*. Amsterdam: NSOH.
- Hartman, H. en A. Boerdam, 2004, 'Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen 1987-2003'. *Sociaal-economische trends*, 451-455.
- Hood, C., 1991, 'A Public Management for All Seasons'. *Public Administration*, 19 (1): 3-19.
- Hood, C., 1995, 'Contemporary Public Management: A New Global Paradigm'. *Public Policy and Administration*, 10 (2): 104-117.
- Kanungo, R.N., 1982, *Work Alienation: An Integrative Approach*. New York: Praeger Publishers.
- Kirkpatrick, I., S. Ackroyd en R. Walker, 2005, *The New Managerialism and Public Service Professions*. New York: Palgrave MacMillan.
- Lipsky, M., 1980, *Street-level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- LVA, 2006, 'We zijn gedwongen strenger te keuren'. *Digitale nieuwsbrief LVA*, 44: 2-6.
- Marx, K., 1961 [1844], 'Alienated Labor'. In: K. Marx (red.), *Economic and Philosophic Manuscripts of 1844*, Moscow: Foreign Languages Publishing House, 67-83.
- Metselaar, E.E., 1997, *Assessing the Willingness to Change: Construction and Validation of the DINAMO*. Amsterdam: Free University of Amsterdam.
- Noordegraaf, M. en A.J. Steijn, 2007, 'Professionalisme en "managerisme" in perspectief'. *Bestuurskunde*, 16 (4): 49-52.
- NRC, 2005, 'Gefeliciteerd! U kunt aan het werk; keuringsartsen onder druk bij de herkeuring van WAO-ers'. *NRC Handelsblad*, 5 november, 3.
- NVVG, 2005, *Probleemsituaties en dilemma's in de verzekeringsgeneeskunde*, geraadpleegd in maart 2009, via [www.nvvg.nl/download/content/Rapport\\_dilemma\\_s\\_verzekeringeneeskunde\\_website.pdf](http://www.nvvg.nl/download/content/Rapport_dilemma_s_verzekeringeneeskunde_website.pdf).
- Parsons, T., 1964, *The Social System*. New York: Free Press.
- Perry, J.L., 1996, 'Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity'. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 6 (1): 5-22.
- Peters, J. en J. Pouw, 2005, *Intensieve menshouderij. Hoe kwaliteit oplost in rationaliteit*. Schiedam: Scriptum.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert, 2004, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Ringeling, A.B., 1978, *Beleidsvrijheid van ambtenaren*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Sarros, J.C., G.A. Tanewski, R.P. Winter, J.C. Santora en I.L. Densten, 2002, 'Work Alienation and Organizational Leadership'. *British Journal of Management*, 13 (4): 285-304.
- Seeman, M., 1959, 'On the Meaning of Alienation'. *American Sociological Review*, 24 (6): 783-791.
- Smith, P., 1995, 'On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector'. *International Journal of Public Administration*, 18 (2 & 3): 277-310.
- SZW, 2005, *Nieuwe wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen per 1 januari 2006 ingevoerd*. SZW.
- Thiel, S. van en F.L. Leeuw, 2002, 'The Performance Paradox in the Public Sector'. *Public Performance and Management Review*, 25 (3): 267-281.
- Tonkens, E., 2008, 13 september, 'Bevrijd vaklui uit de bureaucratie'. *De Volkskrant*, 1 (Het betoog).
- WAOcafé, 2005a, Laatste bezocht in maart 2009, via [www.waocafe.nl/depraktijk/interviews\\_het\\_veld/i1070.html](http://www.waocafe.nl/depraktijk/interviews_het_veld/i1070.html).
- WAOcafé, 2005b, Laatste bezocht in maart 2009, via [www.waocafe.nl/depraktijk/interviews\\_het\\_veld/i1071.html](http://www.waocafe.nl/depraktijk/interviews_het_veld/i1071.html).
- WAOcafé, 2006a, Laatste bezocht in maart 2009, via [www.waocafe.nl/depraktijk/interviews\\_het\\_veld/i1944.html](http://www.waocafe.nl/depraktijk/interviews_het_veld/i1944.html).
- WAOcafé, 2006b, Laatste bezocht in januari, 2009, via [www.waocafe.nl/depraktijk/interviews\\_het\\_veld/i2731.html](http://www.waocafe.nl/depraktijk/interviews_het_veld/i2731.html).
- WRR, 2004, *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Yin, R.K., 2003, *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Zembla, 2007, 28 januari, *Wonderdokters van de WAO (televisie-uitzending)*.
- Zuboff, S., 1988, *In the Age of the Smart Machine*. New York: Basic Books.