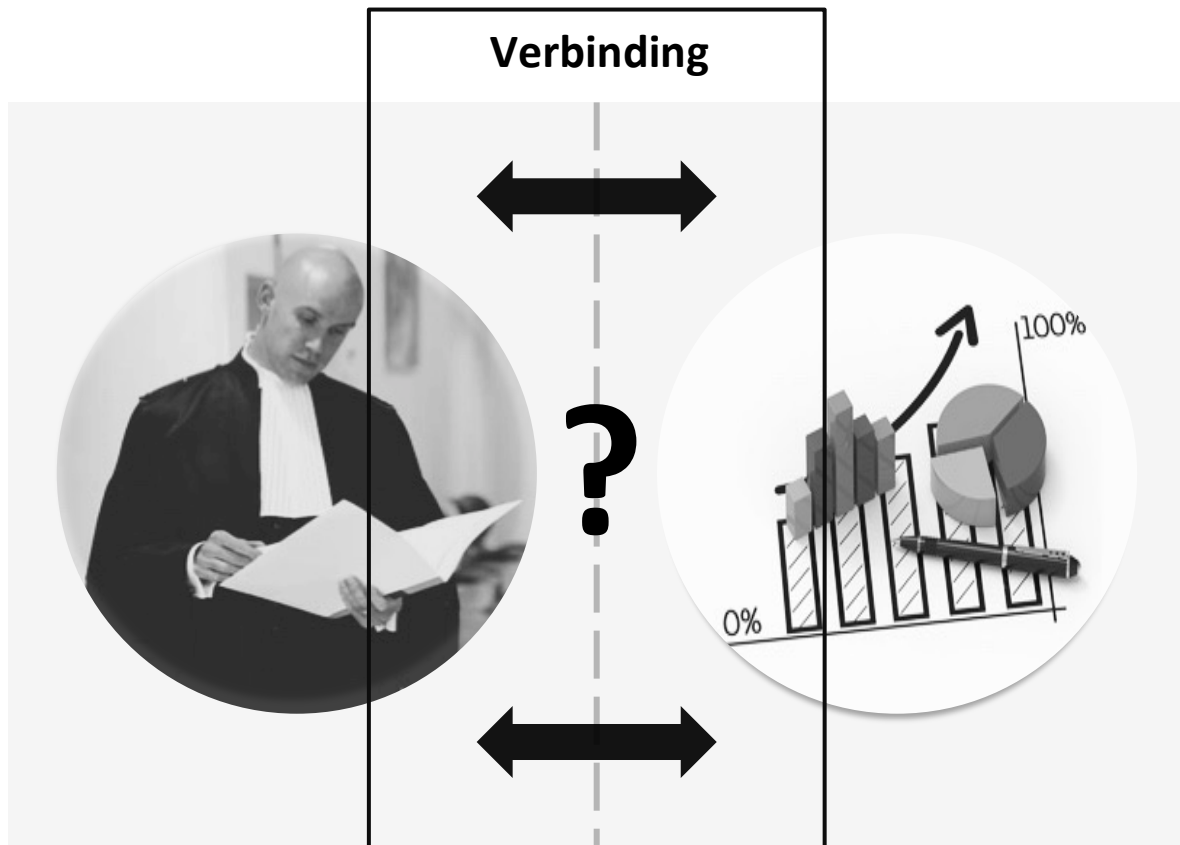


PROFESSIONELE COMPLEXITEIT EENVOUDIG GEMANAGED

Een onderzoek naar het verbinden van
prestatie management met professioneel werk



BRAM VAN DER SLUIJS

PROFESSIONELE COMPLEXITEIT EENVOUDIG GEMANAGED

Een onderzoek naar het verbinden van prestatie management met professioneel werk

Bram van der Sluijs

Studentnr. 3872610

a.n.vandersluijs@students.uu.nl

25 juni 2015

Begeleiders USBO:

S. Douglas, DPhil (eerste lezer)

Prof. dr. A. Meijer (tweede lezer)

Begeleider Openbaar Ministerie

Arrondissementsparket Midden-Nederland:

J. Salm

Publiek Management – Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	1	3.3 Voor- en nadelen	21
Samenvatting	3	3.4 Verbinden van prestatie management met professioneel werk	22
1 Inleiding	5	3.5 Conclusie	23
1.1 Aanleiding	5	4 Randvoorwaarden voor verbinding	25
1.2 Probleemstelling	6	4.1 Interactie, variatie en dynamiek	25
1.3 Focus	6	4.2 Vanuit de bedoeling	25
1.4 Deelvragen	7	4.3 Betrekken van professionals	26
1.5 Relevantie	9	4.4 De managing professional als verbindende schakel	27
1.6 Leeswijzer	10	4.5 Goede sturinginformatie	27
2 Een veranderde maatschappelijke context	11	4.6 Randvoorwaarden voor verbinding	27
2.1 Het Openbaar Ministerie	11	4.7 Conclusie	27
2.2 De arrondissementsparketten als professionele organisaties	12	5 Onderzoeksofzet	29
2.3 Professionals	13	5.1 Onderzoeksdesign	29
2.4 (Conflicterende) logica's	14	5.2 Onderzoeksmethoden	30
2.5 De opkomst van prestatie management in de publieke dienstverlening	15	5.3 Operationalisatie	32
2.6 Debat over prestatie management	16	5.4 Data-analyse	35
2.7 Positie in het debat	17	5.5 Validiteit en betrouwbaarheid	35
2.8 Conclusie	17	6 Prestatie management in de arrondissementsparketten	37
3 Prestatie management	19	6.1 Overeenkomsten parketten	37
3.1 Definitie	19	6.2 Prestatie management Midden-Nederland	38
3.2 Prestatie management in professionele organisaties	20	6.3 Prestatie management Oost-Nederland	44
		6.4 Conclusie	52

7	Verbinding in de parketten	54	9.5	Verbinding in de parketten	69
7.1	In gesprek over de cijfers	54	9.6	Meerdere vormen van verbinding	70
7.2	Vanuit de bedoeling	57	10	Discussie	72
7.3	De managing professional als verbindende schakel	58	10.1	Implicaties	72
7.4	Betekenisvolle prestatieafspraken	60	10.2	Kritische beschouwing	72
7.5	Sprake van verbinding?	61	10.3	Mogelijk vervolgonderzoek	73
7.6	Conclusie	63	Literatuur	74	
8	Verbinden kan op meerdere manieren	64	Bijlage 1: Topiclijsten	76	
8.1	Andere betekenis prestatie management	64	KPI-houders	76	
8.2	De dominante logica bepaalt de vorm van de verbinding	64	Teamleiders	77	
9	Conclusie	67	Officieren en parketsecretarissen	78	
9.1	Verbinden van prestatie management met professioneel werk	67			
9.2	Prestatie management	68			
9.3	Randvoorwaarden voor verbinding	68			
9.4	Prestatie management in de arrondissementsparketten	68			

VOORWOORD

Het managen van complexe professionele praktijken op een eenvoudige prestatiegerichte manier, dat is het centrale onderwerp van deze scriptie en tegelijkertijd het grootste gevecht geweest gedurende het onderzoeksproces. Ik heb aan den lijve mogen ondervinden hoe het is om te stoeien met twee, soms tegenstrijdige, logica's. Aan de ene kant wilde ik graag het onderzoek zo professioneel mogelijk uitvoeren om daarmee een waardevolle bijdrage te leveren aan de praktijk en de wetenschap, maar tegelijkertijd heb ik ook altijd gezegd dat ik op tijd wilde afstuderen. Ik wilde daarom erg graag voldoen aan de prestatiegerichte deadlines van de studie.

In de afgelopen periode heb ik gelukkig ook mogen ervaren dat het mogelijk is om professionaliteit en prestaties met elkaar te verbinden en dat dit naast consequenties voor het management (waarover meer in de scriptie), zeker ook consequenties heeft voor mij als professional. Ik heb gemerkt dat, naast dat ik onderzoek doen ontzettend leuk vind, de druk om te presteren mij ook in de weg kan zitten. Op verschillende momenten in de afgelopen maanden heb ik me namelijk door het naderen van deadlines en de onzekerheden van het proces niet op mijn best gevoeld.

Toch heb ik altijd doorgezet en ben ik bij de eindstreep aangekomen. De scriptie staat op papier. En ik zal eerlijk zijn: ik ben trots op het resultaat! De scriptie is echter niet zomaar tot stand gekomen en daarom wil ik een aantal mensen in het bijzonder bedanken. Allereerst is dat mijn stagebegeleider, Jeroen Salm, voor zijn fijne en begripvolle ondersteuning en kritische filosofische overdenkingen aan het einde van onze werkdagen. Ook mijn andere collega's, waaronder Marianne Nagel en Marleen Boer, binnen het parket Midden-Nederland wil ik bedanken. Ik heb een heel goede tijd gehad bij het arrondissementsparket Midden-Nederland, veel mogen leren en veel begrip ervaren wanneer ik weer eens een hoop vragen had voor mijn onderzoek.

Vervolgens wil ik graag Frank Peters, Teresa Smit en Martijn Ridderbos bedanken. Dankzij jullie heb ik de interviews in Oost-Nederland kunnen regelen en heb ik mijn onderzoek zo uit kunnen voeren als ik had gehoopt. Zonder jullie was ik dan ook niet tot dit resultaat gekomen!

Daarnaast wil ik op persoonlijk vlak mijn moeder, Annet van Dorsser, en mijn vriend, Roy Machielsens, bedanken. Jullie zijn een ontzettend grote steun geweest op momenten dat ik er weer eens volledig doorheen zat of op momenten dat ik met mijn aandacht volledig opging in mijn scriptie. Vooral mijn vriend heeft hierbij, op de meest vreemde tijden, oneindig veel analyses van me moeten aanhoren. Sorry daarvoor!

Ook wil ik graag Scott Douglas, mijn begeleider vanuit de universiteit bedanken. Ook jij bent gedurende het proces een grote steun geweest op momenten dat ik door de bomen het bos niet meer zag. Gelukkig heb je me op die momenten gewoon weer terug het bos ingestuurd met een aantal geruststellende woorden en de boodschap dat het er allemaal bij hoort. Je had gelijk!

Ten slotte wil ik dan nog Ilse van de Groep en mijn scriptiemaatjes, Christa Greweldinger, Lars de Groot, Eva van den Berg en Jasper Muskiet bedanken. Jullie hebben me in de afgelopen maanden van veel waardevolle feedback en gezelligheid voorzien. En ja, Christa, daar bedoel ik zeker ook onze leuke telefoongesprekken mee!

Na al deze woorden van dank rest mij nog één ding te zeggen richting de lezer: veel plezier met lezen!

Bram van der Sluijs

SAMENVATTING

Organisatorische prestaties zijn in de afgelopen decennia steeds belangrijker geworden binnen het Openbaar Ministerie. Daarom zijn ‘bedrijfsmatige’ instrumenten zoals prestatie management geïntroduceerd om deze prestaties te volgen en te beïnvloeden. Deze instrumenten gaan echter uit van een systeemmodel dat niet goed aansluit bij de aard van professionele werkzaamheden. Hierdoor ontstaat spanning met het professionele werk. Verschillende auteurs hebben daarom nagedacht over manieren om het prestatie management te verbinden met het professionele werk.

Uit de bijdrages van deze auteurs wordt echter niet duidelijk of verbinding in de dagelijkse praktijk één of meerdere vormen kan aannemen. In dit onderzoek is daarom de vraag gesteld op welke manieren prestatie management met professioneel werk kunnen worden verbonden. Het antwoord op deze vraag is gezocht in twee arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie, parket Midden-Nederland en parket Oost-Nederland, aan de hand van participatieve observaties en 14 verdiepende interviews.

In deze parketten wordt op eigen wijze vorm gegeven aan het prestatie management. De respondenten in Midden-Nederland geven aan het sturen op prestaties erg belangrijk te vinden, maar benadrukken ook dat prestatie management zeker niet de hele werkelijkheid in cijfers vangt. Prestatie management moet daarom niet als zaligmakend worden beschouwd, maar als een belangrijk instrument naast andere sturingsinstrumenten. In het parket worden prestaties vooral op parket-breed niveau gevolgd en is gekozen om de meeste prestatieafspraken niet door te vertalen naar afdelingen, teams of individuele professionals. Bij enkele thema's wordt dit wel gedaan, maar worden in de gesprekken met professionals bewust geen cijfers gecommuniceerd. Prestaties worden daarmee vooral op indirecte wijze beïnvloed. Leidinggevend in Midden-Nederland vertrouwen hierbij erg op de bevoegdheid en betrokkenheid van de professionals.

In Oost-Nederland wordt een andere betekenis gegeven aan het prestatie management. Hier vinden leidinggevend de prestatieafspraken heel belangrijk en wordt aan de hand van dit prestatie management graag verantwoording afgelegd aan de landelijke leiding. De wens om bij te dragen aan de prestaties van het bredere concern wordt in de interviews duidelijk uitgesproken. Met het prestatie management wordt in Oost-Nederland geprobeerd de professionele werkelijkheid, ook al is deze complex, zo goed mogelijk te vangen. Met alle afdelingen, teams en individuele medewerkers worden aan het begin van het jaar afspraken gemaakt over hun bijdrage aan de parket-brede prestaties. Deze afspraken worden gedurende het jaar gemonitord in voortgangsgesprekken en tegen het einde van het jaar wordt hierover verantwoording afgelegd in het functioneringsgesprek.

Bij dit prestatie management wordt in beide parketten verbinding gelegd met het professionele werk. De in de theorie beschreven randvoorwaarden voor verbinding zijn in beide parketten namelijk terug te vinden. Deze randvoorwaarden krijgen door de eigen invulling van het prestatie management echter wel een andere invulling.

Een eerste randvoorwaarde is dat het meten en sturen moet plaatsvinden vanuit de professionele bedoeling. Dit wil zeggen dat prestatie cijfers geen doel op zich moeten zijn, maar die aspecten moeten meten die het succes van professionele werk bepalen. Aangezien in Midden-Nederland professionals niet worden aangestuurd op cijfers vindt de daadwerkelijke aansturing van professionals vanzelfsprekend plaats vanuit de professionele bedoeling. Op parket-niveau worden verder alleen de aspecten gemeten die cruciaal zijn voor het succes van de organisatie. In Oost-Nederland wordt bij het maken van de afspraken met de afdelingen, teams en individuele

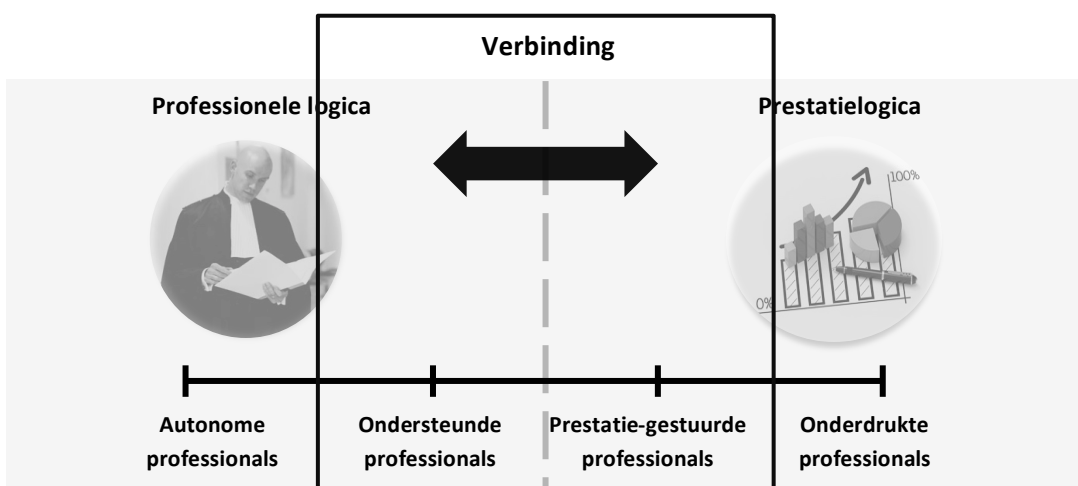
professionals het belang van de achterliggende professionele bedoeling gecommuniceerd. Door professionals te laten meedenken over de prestatieafspraken wordt dit extra gestimuleerd.

In beide parketten worden de professionals betrokken bij het prestatie management. Zij spelen een belangrijke rol bij het gesprek rondom de cijfers. In dit gesprek bestaat ruimte om te komen tot meerdere interpretaties en kan worden bepaald hoe prestaties tot stand zijn gekomen. Hierdoor ontstaat een evenwichtig beeld en worden professionals niet te hard afgerekend op basis van de cijfers. Het gesprek over de cijfers vindt in de parketten echter wel op andere plekken plaats. Zo wordt in Midden-Nederland het gesprek vooral gevoerd op parket-breed niveau in de overleggen die gaan over de prestaties en wordt in Oost-Nederland ook op andere lagen in de organisatie het gesprek gevoerd met afdelingshoofden, teamleiders en individuele professionals.

De managing professional heeft in beide parketten bij het prestatie management een belangrijke rol. Door de ervaring als professional kunnen managing professionals cijfers bij het prestatie management makkelijker in perspectief plaatsen. In Midden-Nederland spelen deze managing professionals vooral een rol als KPI-houder in de parket-brede sturing, terwijl in Oost-Nederland de managing professionals tevens een belangrijke rol speelt in de prestatiegerichte aansturing van afdelingen, teams en individuele professionals.

Tot slot is dan nog de hanteerbaarheid voor de professional een belangrijke randvoorwaarde. Ook deze randvoorwaarde is in beide parketten terug te zien. Cijfers worden zoveel mogelijk uit de systemen verkregen om de impact op leidinggevenden en professionals zo klein mogelijk te houden.

Uit de beschrijvingen van het prestatie management wordt duidelijk dat de twee parketten een andere betekenis geven aan het prestatie management, maar dat de randvoorwaarden voor verbinding in beide parketten aanwezig zijn. Dit betekent dat er verschillende vormen van verbinding mogelijk zijn tussen prestatie management en de professionele uitvoering. Het onderzoek laat zien dat de verhouding tussen de professionele- en prestatielogica in de organisatie de vorm van de verbinding bepaald (zie ook onderstaand figuur). In Midden-Nederland wordt vooral de professionele logica als uitgangspunt genomen en wordt vanwege de complexiteit van het professionele werk gekozen om prestaties niet door te vertalen binnen de organisatie. De professional wordt vooral aangesproken op zijn professionaliteit. Tegelijkertijd vindt er op parket-breed niveau wel sturing plaats op prestaties. Het prestatie management krijgt daarmee een ondersteunend karakter. In Oost-Nederland is de verhouding in logica's anders. Daar wordt, ook al is het werk complex, gekozen om de prestaties binnen de organisatie door te vertalen en professionals hierop aan te sturen. De prestatielogica is hiermee leidend. Bij deze vertaling en bij de aansturing van professionals wordt vervolgens wel weer rekening gehouden met de professionaliteit van het werk.



1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Het Openbaar Ministerie, de organisatie verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in Nederland (Wet op de rechtelijke organisatie, 1827, artikel 124), moet de afgelopen jaren steeds meer laten zien welke prestaties het levert. Grote bezuinigingen op de staatskas hebben ervoor gezorgd dat het budget van het Openbaar Ministerie flink is teruggeschoefd en de komende jaren ook nog flink zal afnemen. De taken moeten met minder middelen worden uitgevoerd. Tegelijkertijd blijven de maatschappelijke verwachtingen richting het Openbaar Ministerie onveranderd groot. De samenleving wil *value for money*.

Deze vraag om *value for money* is in publieke organisaties terug te voeren naar het begin van de jaren tachtig (Hood, 1991). Tot dan werden publieke organisaties gedomineerd door professionals (O'Reilly & Reed, 2011; De Bruijn, 2008). Het idee was dat zij, door hun jarenlange (academische) scholing, het beste konden bepalen wat goede dienstverlening is en hoe deze vorm moet krijgen. De professionele kwaliteit was hierbij leidend. Een economische crisis in het begin van de jaren zeventig maakte echter een einde aan deze *carte blanche* voor professionals. Naast de professionele kwaliteit werden andere waarden, zoals efficiëntie en effectiviteit, belangrijke 'nieuwe' waarden in de publieke dienstverlening. Er kwam een einde aan de onbegrensde mogelijkheden van de verzorgingsstaat en de overvloed aan publieke middelen. Publieke organisaties en hun professionals moesten verantwoording gaan afleggen over de geleverde prestaties. Managers ontpopten zich hierbij als representanten van deze 'nieuwe' waarden en kregen daarmee belangrijke rol in publieke organisaties (De Bruijn, 2008). Deze ontwikkeling staat bekend als de opkomst van bedrijfsmatige sturing in de publieke sector, ook wel het *new public management* (NPM) genoemd (Noordegraaf, 2004).

Onder dit bedrijfsmatige sturing vallen verschillende sturingsinstrumenten (Noordegraaf, 2004). Prestatiemanagement is één van deze instrumenten (Noordegraaf, 2011a). Dit prestatiemanagement is het doelbewust sturen van prestaties door doelen zoveel mogelijk concreet en meetbaar te maken en aan de hand van metingen hierop te sturen. Door de voortgang op deze metingen te monitoren, kan waar nodig worden bijgestuurd om de gestelde doelen te bereiken. De veronderstelling is dat door de prestaties inzichtelijk te maken, hierop kan worden gestuurd en de prestaties kunnen worden verbeterd. Hierdoor kunnen dan voor minder publieke middelen, meer diensten worden geleverd. Deze vorm van sturing staat ook wel bekend als *planning en control*.

Planning en control en de daarbij horende bedrijfsmatige waarden, efficiëntie en effectiviteit, blijken in praktijk echter niet altijd even goed verenigbaar met de professionele aard van publieke organisaties. Integendeel, het *new public management* heeft in de afgelopen decennia veel spanning gecreëerd in publieke organisaties met ongenoegen van professionals tot gevolg (De Wit, 2012). Deze spanning is terug te voeren naar de onderliggende aannames van het *new public management*. NPM gaat namelijk uit van kenbare, simpele en eenduidige issues die eenvoudig kunnen worden gestuurd (Noordegraaf, 2004). Dit, terwijl professionele dienstverlening zich juist kenmerkt door zijn complexiteit en ongrijpbaarheid. Door deze 'verkeerde' aannames wordt het risico gelopen dat sturing los komt te staan van de uitvoering, waardoor prestaties juist kunnen worden geschaad in plaats van verbeteren.

Gedurende het begin van de eeuwwisseling ontstond onder andere daarom een stevig debat over de toegevoegde waarde van bedrijfsmatige sturing in publieke organisaties (De Wit, 2012). Verschillende auteurs pleitten voor minder sturing door managers en de bevrijding van onderdrukte professionals. Deze “tegenstanders” wezen hierbij op de perverse kanten van bedrijfsmatige sturingsinstrumenten zoals prestatie management en de administratieve lasten die deze met zich meebrengen voor professionals. “Voorstanders” betoogden echter dat het afschaffen van deze instrumenten geen oplossing is. De samenleving herbergt vandaag de dag vele risico’s die met behulp hiervan kunnen worden ingeperkt (Noordegraaf, 2011b). Ook is er vanuit de maatschappij een grote vraag naar verantwoording voor het gebruik van publieke middelen. Dit maakt, volgens de voorstanders, deze instrumenten dan ook noodzakelijk en een realiteit waarmee moet worden omgaan.

In dit debat zijn naast voor- en tegenstanders ook auteurs te identificeren die een tussenpositie aannemen (zie bijvoorbeeld De Bruijn, 2007). Zij geloven in de meerwaarde van bedrijfsmatige sturing, maar zien ook de spanning die deze instrumenten met zich meebrengen in professionele organisaties. Deze auteurs zoeken de oplossing dan ook niet in het beperken van het management, maar in een middenweg. Eén waarbij oog is voor de professionele aard van de werkzaamheden en tegelijkertijd plaats is voor bedrijfsmatige sturing. Er is dan sprake van het vormen van een verbinding om zo het beste van beide werelden te benutten.

Hoe deze verbinding tussen bedrijfsmatige sturing en de professionele uitvoering er in de dagelijkse praktijken echter precies uitziet, wordt aan de hand van de literatuur niet geheel duidelijk. De Bruijn (2007) beschrijft in zijn boek ‘Managing Performance in the Public Sector’ een aantal belangrijke ontwerpprincipes die moeten leiden tot deze verbinding, maar of dit in de praktijk betekent dat verbinding op één manier of op meerdere manieren vorm kan krijgen wordt uit het boek niet duidelijk. Mogelijk kunnen, onder andere met behulp van deze ontwerpprincipes, meerdere sturingsmodellen worden ontwikkeld waarbij professioneel werk met prestatie management wordt verbonden.

1.2 PROBLEEMSTELLING

In deze scriptie staat de zoektocht naar deze verbinding tussen bedrijfsmatige sturing en de professionele uitvoering centraal. Hierbij wordt het bedrijfsmatige prestatie management als uitgangspunt genomen. Het doel van het onderzoek is om te bepalen of er bij verbinding sprake is van één sturingsmodel of dat er meerdere vormen van verbinding mogelijk zijn. Om dit te onderzoeken wordt een vergelijking gemaakt tussen het prestatie management van twee organisatieonderdelen van het Openbaar Ministerie. Bij deze vergelijking wordt ook bestudeerd welke randvoorwaarden bij het leggen van verbinding van belang zijn. Dit doel vertaalt zich naar de volgende hoofdvraag:

Op welke manieren kunnen prestatie management en de professionele uitvoering met elkaar worden verbonden?

1.3 FOCUS

Het Openbaar Ministerie bestaat uit verschillende organisatieonderdelen: een landelijk ondersteunende dienst (DVOM), tien arrondissementsparketten die geografisch georiënteerd zijn,

het functioneel parket, het landelijk parket, het parket CVOM en het ressortsparket. Op de parketten worden de daadwerkelijke strafzaken onderzocht, beoordeeld en eventueel op zitting gebracht.

In dit onderzoek staan de arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie centraal. Dit zijn de parketten die de lokale, districtelijke en regionale zaken behandelen die direct van de politie uit de regio komen. Professionals binnen deze arrondissementparketten behandelen veelvoorkomende strafzaken, zoals winkeldiefstallen, mishandelingen en beledigingen; zaken met meer impact, zoals woninginbraken, moord- en zedenzaken en daarnaast een klein deel ondermijningsonderzoeken, zoals georganiseerde drugscriminaliteit en bijkomende geweldsdelicten.

Net als in andere publieke organisaties (Noordegraaf, 2004), moet ook binnen deze arrondissementsparketten vandaag de dag gepresteerd worden. In de afgelopen decennia hebben daarom bedrijfsmatige instrumenten, zoals prestatie management, hun intrede gedaan in deze organisatieonderdelen. Het feit dat de arrondissementsparketten daarbij op een zelfde manier vanuit de landelijke leiding worden aangestuurd, een erg vergelijkbare organisatie-inrichting hebben en hetzelfde type professionele werk uitvoeren, maakt dat ze goed vergelijkingsmateriaal zijn om het prestatie management te bestuderen.

De manier waarop verbinding tussen het prestatie management en de professionele uitvoering tot stand komt, wordt onderzocht door de dagelijkse praktijken rondom het prestatie management te bestuderen. Uit eerder onderzoek blijkt namelijk dat de '*processen en praktijken* waarin [prestatiesystemen] worden geconstrueerd en gebruikt' (Noordegraaf, 2011a, p. 391) van groot belang zijn. Aandacht wordt besteed aan verschillende aspecten, zoals: wie zijn er betrokken bij het prestatie management, welke rol spelen zij hierbij en hoe wordt hierbij rekening gehouden met de complexiteit van het professionele werk.

Het prestatie management wordt voor dit onderzoek bestudeerd op prestatieafspraken waar professionals een direct aandeel in hebben. Er zijn binnen de arrondissementsparketten namelijk ook prestatieafspraken over zaken die het werk van professionals minder direct raken, zoals de sturing op HRM en financiën. Naar de sturing op afspraken die professionals minder raken, wordt in dit onderzoek niet gekeken.

1.4 DEELVRAGEN

Het antwoord op de hoofdvraag wordt geformuleerd aan de hand van een aantal deelvragen. Voordat in het onderzoek echter wordt ingegaan op deze deelvragen, wordt eerst een contextverkenning gedaan. Deze contextverkenning is van belang om het decor te schetsen waartegen het prestatie management vorm krijgt. Hierbij wordt de, in de aanleiding al kort genoemde, opkomst van bedrijfsmatige sturing in (professionele) publieke organisaties verder uitgediept. Ook wordt dieper ingegaan op het Openbaar Ministerie als professionele organisatie.

Daarna wordt ingegaan op de deelvragen. Het onderzoek bestaat uit drie theoretische en drie empirische deelvragen. De theoretische deelvragen worden beantwoord aan de hand van de literatuur. Met behulp van de antwoorden op deze vragen wordt een lens gecreëerd waarmee de empirische vragen kunnen worden beantwoord. Deze empirische vragen worden vervolgens beantwoord aan de hand van participatieve observaties en verdiepende interviews in de twee arrondissementsparketten. De deelvragen worden hierna kort geïntroduceerd.

1.4.1 *Theoretische deelvragen*

In het theoretische gedeelte wordt eerst ingegaan op het bedrijfsmatige instrument prestatie management. Er wordt getracht het prestatie management hierbij te ontleden in haar facetten om zo een lens te kunnen ontwikkelen om het prestatie management van de twee arrondissementsparketten te kunnen vergelijken. Hierbij is de volgende deelvraag leidend:

- Wat is prestatie management?

Bij de bespreking van prestatie management wordt ook ingegaan op de spanning die prestatie management creëert in professionele organisaties. Op deze manier wordt een beeld gevormd waarom prestatie management ingewikkeld is in professionele organisaties. Dit resulteert in de volgende deelvraag:

- Waarom levert prestatie management spanning op in professionele organisaties?

Vervolgens wordt stilgestaan bij de in de theorie beschreven voorwaarden waaronder bedrijfsmatige sturing en professioneel werk met elkaar kunnen worden verbonden. Aan de hand van deze bevindingen kan in het empirische gedeelte worden geanalyseerd op welke manier verbinding wordt gelegd binnen de parketten. Hierbij wordt de volgende vraag gehanteerd:

- Welke randvoorwaarden zijn belangrijk bij het verbinden van prestatie management met de professionele uitvoering?

1.4.2 *Empirisch deelvragen*

Daarna staan de empirische vragen van het onderzoek centraal. Hierbij wordt eerst de specifieke invulling van het prestatie management van de arrondissementsparketten beschreven. Dit gebeurt aan de hand van de volgende deelvraag:

- Op welke manier krijgt het prestatie management vorm bij de arrondissementsparketten Midden-Nederland en Oost-Nederland?

Daarna wordt aan de hand van de in de theorie beschreven randvoorwaarden voor verbinding onderzocht op welke manier binnen de twee parketten verbinding wordt gelegd tussen prestatie management en de professionele uitvoering. Door een vergelijking te maken tussen de arrondissementsparketten wordt onderzocht of de randvoorwaarden in de praktijk één specifieke invulling krijgen of dat deze invulling kan verschillen. Dit gebeurt aan de hand van de volgende deelvraag:

- Op welke manier wordt in de arrondissementsparketten Midden-Nederland en Oost-Nederland verbinding gelegd tussen het prestatie management en de professionele uitvoering?

Met de beantwoording van deze deelvraag wordt bepaald of er in de dagelijkse praktijk op één manier verbinding kan worden gelegd tussen prestatie management en de professionele uitvoering of dat dit op meerdere manieren kan plaatsvinden.

1.5 RELEVANTIE

1.5.1 *Maatschappelijke relevantie*

De managementteams, leidinggevend en afdelingen Bedrijfsvoering van de arrondissementsparketten Midden-Nederland en Oost-Nederland geven in de dagelijkse praktijk vorm aan het prestatie management. Zij worden hierbij geconfronteerd met de spanning tussen de professionele aard van het werk en de bedrijfsmatige instrumenten. Vragen die voor hen een rol spelen zijn onder andere: welke rol cijfers dienen te hebben binnen de organisatie en in hoeverre moeten individuele prestaties van professionals en/of afdelingen zichtbaar worden gemaakt. Met dit onderzoek wordt in kaart gebracht hoe de twee arrondissementsparketten invulling geven aan dit prestatie management en welke randvoorwaarden daarbij belangrijk zijn. De arrondissementsparketten krijgen op deze manier meer zicht op de mogelijkheden om professioneel werk met prestatie management te verbinden.

Ook voor andere professionele organisaties kan dit onderzoek mogelijk relevant zijn. Niet alleen heeft het Openbaar Ministerie nog andere organisatieonderdelen waar professionals werkzaam zijn en waar ook wordt gestuurd op prestaties, ook in andere organisaties is prestatie management aan de orde van de dag. Onder andere universiteiten, ziekenhuizen en rechtbanken, moeten vandaag de dag *value for money* leveren (Noordegraaf, 2004). Steeds vaker vindt hierbij financiering plaats op basis van geleverde producten en is hierdoor het draaien van productie aan de orde van de dag. Denk bijvoorbeeld aan de financiering van behandelingen in ziekenhuizen op basis van Diagnose Behandeling Combinaties (DBC's). De financiering op geleverde producten zorgt ervoor dat ook binnen deze organisaties prestaties steeds meer zullen worden gevolgd en gestuurd met alle spanningen van dien. De in dit onderzoek beschreven invullingen van prestatie management zijn dan wel afkomstig uit de context van het Openbaar Ministerie, maar zullen mogelijk door de vergelijkbare aard van professionele werkzaamheden in andere organisaties ook daar toepasbaar zijn (zie ook Noordegraaf, 2004 en De Bruijn, 2007 voor een beschrijving van de kenmerken van professionele organisaties).

Ten slotte biedt het onderzoek ook belangrijke inzichten voor de maatschappij. Veel van de publieke middelen zitten namelijk in de financiering van publieke instellingen. Het is dan ook van belang dat bij de sturing op prestaties, professionaliteit en bedrijfsmatigheid zo goed mogelijk bij elkaar komen binnen deze organisaties. Dit is van belang om professionals zoveel mogelijk te faciliteren bij het leveren van hun diensten, maar tegelijkertijd de dienstverlening betaalbaar te houden. Tevens is het bij de externe prestatiegerichte aansturing van deze organisaties, bijvoorbeeld vanuit een ministerie, van belang oog te hebben voor mogelijke bijkomende spanningen. Dit onderzoek biedt mogelijk ook voor deze externe aansturing inzichten over de manieren waarop in de dagelijkse praktijken verbinding kan worden gelegd tussen professionaliteit en bedrijfsmatigheid.

1.5.2 *Wetenschappelijke relevantie*

In de bestaande wetenschappelijke literatuur krijgt prestatie management vaak een nauwe, bedrijfsmatige invulling. Deze invulling past echter niet goed bij de complexe aard van publieke contexten en professionele organisaties (Noordegraaf, 2004). Daarom is het van belang een breder begrip te ontwikkelen over de manieren waarop prestatie management vorm kan krijgen in deze organisaties. Voortbouwend op inzichten van auteurs zoals De Bruijn (2007; 2008) en Noordegraaf (bijvoorbeeld 2011a) wordt in dit onderzoek de dagelijkse invulling van prestatie management

bestudeerd, waarbij de nadruk ligt op de manier waarop hierbij verbinding wordt gelegd tussen bedrijfsmatige sturing en de professionele uitvoering. Aanvullend op de theorie wordt onderzocht of deze verbinding op één manier kan vormkrijgen of dat er meerdere vormen van verbinding mogelijk zijn.

Daarbij komt dat er tot op heden relatief weinig onderzoek gedaan is in het juridische domein op het gebied van publiek management. De wereld van het Openbaar Ministerie is vanwege de privacy van verdachten en slachtoffers niet makkelijk toegankelijk. Dit onderzoek werpt dan ook een unieke blik op prestatie management in een domein dat nog weinig is beschreven. Het onderzoek draagt op deze manier bij aan de kennis van prestatie management door te bestuderen of ook in dit domein de bestaande theoretische inzichten over verbinden van prestatie management met professioneel werk van toepassing zijn.

1.6 LEESWIJZER

In publieke organisaties komen in de dagelijkse werkzaamheden verschillende krachten bijeen. Professionals, managers en maatschappij, allen gedreven door hun eigen logica, hebben vaak tegenstrijdige verwachtingen. Hoe deze logica's zich tot elkaar verhouden is in de afgelopen decennia flink veranderd. Van professionele organisaties zoals het Openbaar Ministerie, wordt vandaag de dag namelijk verwacht dat wordt gestuurd op prestaties (Noordegraaf, 2004). In hoofdstuk twee worden eerst deze omstandigheden verkend waartegen dit onderzoek zich afspeelt. Hierbij wordt ingegaan op het Openbaar Ministerie als professionele organisatie, de verschillende logica's die in deze organisatie bijeenkomen en de veranderde verhoudingen hierin in de afgelopen decennia. Ook wordt ingegaan op de consequenties voor het management van deze organisaties.

In hoofdstuk drie staat vervolgens het prestatie management centraal. In dit hoofdstuk wordt prestatie management eerst in algemene zin geïntroduceerd en worden vervolgens de verschillende facetten van prestatie management verder uitgewerkt. Ook wordt ingegaan op de vraag waarom prestatie management spanning oplevert in professionele organisaties. Op deze manier wordt een theoretische lens ontwikkeld om naar het prestatie management in professionele organisaties te kijken.

Hoofdstuk vier biedt vervolgens een uiteenzetting van de randvoorwaarden om professionaliteit en bedrijfsmatigheid met elkaar te verbinden. Aan de hand van deze randvoorwaarden kan vervolgens in de empirie worden onderzocht hoe de verbinding in praktijk tot stand komt.

Vervolgens staat de onderzoeksopzet centraal in hoofdstuk vijf. In dit hoofdstuk wordt beargumenteerd waarom is gekozen voor de opzet van het onderzoek, de methoden en de analyse. Ook wordt hier de operationalisering van de concepten besproken.

Vanaf hoofdstuk zes worden de resultaten besproken. Hierbij wordt in hoofdstuk zes eerst besproken op welke manier het prestatie management vorm krijgt in de twee arrondissementsparketten. Vervolgens wordt in hoofdstuk zeven de invulling die de parketten geven aan de randvoorwaarden voor het verbinden van prestatie management met de professionele uitvoering besproken. Hoofdstuk acht vormt de afsluiting van het resultaatengedeelte. Hierin wordt de invulling van het prestatie management van de twee parketten met elkaar vergeleken.

Hoofdstuk negen en tien vormen de afsluiting van deze scriptie. Hierbij wordt in hoofdstuk negen eerst een antwoord geformuleerd op de deelvragen en de hoofdvraag en worden vervolgens de implicaties en waarde van het onderzoek verder besproken in de discussie in hoofdstuk twaalf.

2 EEN VERANDERDE MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT

De arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie vormen het decor waartegen prestatie management invulling krijgt en daarmee de context van dit onderzoek. Deze context is de afgelopen decennia flink veranderd doordat in deze professionele organisaties organisatorische prestaties steeds belangrijker zijn geworden (Noordegraaf, 2004). Om het prestatie management en de zoektocht naar verbinding te kunnen plaatsen, is het van belang eerst deze veranderde context te begrijpen. Hiervoor wordt eerst ingegaan op het Openbaar Ministerie en de professionele aard van de organisatie. Vervolgens worden de logica's besproken die het handelen binnen de organisatie bepalen en wordt betoogd dat de verhouding tussen deze logica's in de afgelopen jaren is veranderd. Tevens wordt kort ingegaan op het bredere maatschappelijke debat dat naar aanleiding van deze veranderingen is gevoerd. Ten slotte wordt aangegeven welke positie het huidige onderzoek inneemt dit debat.

2.1 HET OPENBAAR MINISTERIE

Het Openbaar Ministerie is de organisatie verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (Wet op de rechterlijke organisatie, 1827, artikel 124). De organisatie heeft hierbij een drietal kerntaken, namelijk: 1) het onderzoeken van strafbare feiten, 2) het strafrechtelijk vervolgen van deze feiten en 3) het toezien op de uitvoering van een strafvonnis. De organisatie bestaat uit verschillende onderdelen waaronder tien 'regionale' arrondissementsparketten, het landelijk parket, het functioneel parket, het ressortsparket en het parket Centrale Verwerking OM (CVOM). Binnen deze parketten worden diverse vormen van misdaad onderzocht en vervolgd. De parketten vallen onder een landelijke leiding, het College van procureurs-generaal, dat weer wordt bijgestaan door een ambtelijke staf van het parket generaal. Daarnaast bestaat de organisatie uit verschillende ondersteunende onderdelen, zoals de Dienstverleningsorganisatie OM. Al met al een grote organisatie met ongeveer 5000 medewerkers.

In dit onderzoek staan twee van de arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie centraal. Deze parketten zijn verantwoordelijk voor het onderzoek en de vervolging van de lokale, districtelijke en regionale criminaliteit. Professionals behandelen hierbij verschillende vormen van criminaliteit. Dit varieert van eenvoudige misdrijven, zoals een winkeldiefstalletje of een lichte mishandeling, tot grote economische fraude en georganiseerde criminele handel in drugs. Strafzaken die de regio overstijgen, worden over het algemeen niet door deze arrondissementsparketten behandeld, maar vallen onder de verantwoordelijkheid van de landelijk opererende parketten.

Om de hierboven beschreven taken goed uit te kunnen voeren, heeft het Openbaar Ministerie binnen het strafrechtelijk onderzoek de bevoegdheid tot het aansturen van de politie. De mogelijkheden voor de organisatie om onderzoek te doen zijn daarbij groot. Zo mag het Openbaar Ministerie bijvoorbeeld mensen laten aanhouden, telefoongesprekken aftappen of met toestemming van de rechter-commissaris gebouwen binnenvallen. Het onderzoek moet daarbij wel binnen de beperkingen van de wet worden uitgevoerd.

Zodra een onderzoek is afgerond, en al dan niet voldoende bewijs is vergaard, wordt een zaak beoordeeld en worden de vervolgstappen bepaald. Hiervoor zijn verschillende opties. Zo kan een zaak worden geseponneerd en wordt de zaak afgedaan zonder dat hier verder consequenties aan verbonden zitten. Een andere optie is de transactie. Hierbij wordt een schikking getroffen met de verdachte en wordt de zaak verder afgedaan. Formeel gezien bekent de verdachte hiermee geen

schuld. Daarnaast is er ook de mogelijkheid van de strafbeschikking. Bij zaken waar een gevangenisstraf op staat van minder dan zes jaar, kan deze strafbeschikking worden uitgevaardigd. Gaat een verdachte hiermee akkoord, dan bekent deze schuld en krijgt hij of zij een strafblad. Ten slotte is er dan nog de meest bekende weg, die naar de rechter. Bij de wat ingewikkeldere zaken, waarbij volgens het Openbaar Ministerie voldoende bewijs is verzameld om tot een veroordeling te komen, wordt voor deze weg gekozen.

2.2 DE ARRONDISEMENTSPARKETTEN ALS PROFESSIONELE ORGANISATIES

De arrondissementsparketten kunnen ook wel worden getypeerd als professionele organisaties. Professionele organisaties kenmerken zich door hun complexe, kennisintensieve en vluchtige werkprocessen die (grotendeels) autonoom worden uitgevoerd door hoogopgeleide professionals (Noordegraaf, 2004). Met complexe werkprocessen wordt bedoeld dat de werkprocessen bestaan uit een combinatie van (meer of minder) ingewikkelde taken die per individuele zaak kunnen verschillen. Kennisintensieve processen zijn daarnaast processen die bestaan uit het verzamelen van informatie en het bewerken van deze informatie tot kennis. Bij deze processen wordt gewerkt aan de hand van verschillende documenten met informatie, die weer de inzet vormen bij allerlei overleggen. Door de kennisintensieve aard van het werk zijn de werkprocessen ook vluchtig. Informatie is namelijk continu aan verandering onderhevig en vaak meervoudig te duiden (Noordegraaf, 2004).

Deze kenmerken van professionele organisaties zijn terug te zien bij de arrondissementsparketten. Zo is het verwerken van strafzaken en het doen van strafrechtelijk onderzoek een complexe taak en moeten, zeker bij de complexere zaken, de handelingen erg worden afgestemd op de specifieke strafzaak. Ook zijn de werkprocessen kennisintensief. In essentie is het onderzoeken van een strafzaak en het beoordelen van bewijsmateriaal namelijk het verzamelen en bewerken van informatie tot kennis. Elke strafzaak heeft hierbij de vorm van een dossier met daarin het verzamelde bewijsmateriaal. Deze dossiers kunnen in praktijk al snel honderden pagina's beslaan. De informatie uit het dossier vormt de inzet van een strafzaak en op basis hiervan wordt een zaak inhoudelijk behandeld in de rechtszaal.

Het werk van de professional binnen de arrondissementsparketten is ook op andere manieren kennisintensief. Juridische kennis vormt de basis voor de beoordeling van een zaak. Onder deze kennis valt onder andere een goed begrip van de wet en kennis over eerdere uitspraken van rechtbanken (ook wel jurisprudentie genoemd). Een juridische manier van denken is in het werk van cruciaal belang. Zo is bijvoorbeeld het verkrijgen van bewijsmateriaal verbonden aan wettelijk bepaalde regels. Wanneer bewijsmateriaal in een onderzoek niet volgens de wettelijke kaders is verkregen, wordt het risico gelopen dat het bewijsmateriaal niet mag worden ingezet op zitting.

Daarnaast is ook het vluchtige karakter van de werkprocessen terug te zien binnen de parketten. Een strafrechtelijk onderzoek is namelijk erg dynamisch en onvoorspelbaar. Alleen al het bestaan van een piketdienst, waarbij een officier van justitie na werktijd en 's nachts bereikbaar is voor meldingen en verzoeken van de politie, typeert dit. Het vluchtige karakter wordt daarnaast ook duidelijk uit het feit dat bewijsmateriaal vaak niet eenduidig aanwijst wat er aan de hand is. Meervoudige interpretatie is dan mogelijk. Het is de opdracht voor de professional om de waarheid boven tafel te krijgen in het onderzoek en waar nodig extra bewijsmateriaal te verzamelen. Hierbij is succes zeker niet altijd gegarandeerd.

Aangezien de arrondissementsparketten aan alle kenmerken van professionele organisaties voldoen, worden ze als zodanig getypeerd in dit onderzoek. Omdat de spanning met

prestatie management vooral ontstaat bij de aansturing van professionals (De Bruijn, 2007), moet voor het onderzoek nog een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende werknemers in de organisatie. Niet alle werknemers voeren namelijk even complexe, vluchtige en kennisintensieve werkzaamheden uit en zijn daarmee professioneel te noemen. Daarom eerst een betere definiëring van de professionals binnen de arrondissementsparkketen.

2.3 PROFESSIONALS

Voordat een definitie van professionals kan worden geven, is het van belang te beseffen dat er een verschil bestaat tussen professioneel te werk gaan en het zijn van een professional. Waar elk type werknemer binnen het Openbaar Ministerie professioneel te werk kan gaan, wordt niet elk type werknemer in dit onderzoek gedefinieerd als professional. In de wetenschap wordt Wilensky's (1964) klassieke definitie van professionals vaak als uitgangspunt genomen bij de bespreking van professionaliteit. Professionals zijn, volgens Wilensky, autonoom en handelen vanuit hun expertise. De basis voor dit handelen is tweeledig. Enerzijds is er sprake van een 'technische' en systematische kennisbasis verkregen door jarenlange opleiding en anderzijds handelt de professional naar professionele normen. Vanuit professies wordt toegezien op het handelen van professionals om zo de (professionele) kwaliteit van het werk te waarborgen (zie ook Freidson, 2001). De werkzaamheden van een professional en het uitoefenen van de taken van een professional zijn vanuit de wet beschermd (ook wel jurisdictie genoemd) en de normen zien toe op een professionele, servicegerichte en cliëntgerichte focus van professionals (Wilensky, 1964).

Door hun professionele achtergrond handelen professionals vanuit aangeleerde routines (Weick, 1990). Hierdoor handelen zij autonoom, maar zeker niet 'vrij' of willekeurig. In tegendeel zelfs, houden professionals zich niet aan de professionele normen, dan kunnen ze ter verantwoording worden geroepen bij de tuchtrechter (bijvoorbeeld Noordegraaf, 2015). Rondom deze routines ontwikkelen professionals een eigen taal (Weick, 1990), ook wel "jargon" genoemd. Hierbij valt te denken aan de juridische taal in het strafrecht. Het handelen van professionals is daarnaast ook omgeven door symbolen en culturen (Weick, 1990). Naarmate meer van de hierboven beschreven criteria aanwezig zijn, des te meer is er sprake van een professional in de klassieke zin.

Deze kenmerken van professionals roepen de vraag op welke werknemers binnen de arrondissementsparkketen worden gedefinieerd als professional. Het eerste onderscheid dat daarbij gemaakt wordt, is tussen de werknemers die werkzaam zijn in het primair proces en de ondersteunende werknemers hieromheen. De ondersteunende medewerkers zijn in professionele organisaties belangrijk en in meer of mindere mate te typeren als professional, maar dit onderzoek richt zich puur op de professionals werkzaam in het primaire proces. In de klassieke zin zijn professionals namelijk service- en cliëntgericht en daarmee werkzaam in het primaire proces (Wilensky, 1964).

Ook binnen het primaire proces is vervolgens weer een onderscheid te maken in typen werknemers. Zo zijn er werknemers die de zaken inhoudelijk behandelen, de officieren van justitie en parketsecretarissen, en zijn er de medewerkers die de juridische ondersteuning en logistiek regelen, de administratie. Binnen de administratie worden werkzaamheden verricht, zoals het plannen van zittingen en het vullen van deze zittingen met zaken. Dit zijn erg belangrijke werkzaamheden, maar er is geen lange, juridische opleiding en systematische kennisbasis nodig voor het uitoefenen van deze werkzaamheden. Daarom worden deze mensen voor dit onderzoek niet getypeerd als professional.

Dan blijven er vervolgens twee type werknemers over. De officieren van justitie en de parketsecretarissen. Beide type werknemers beoordelen strafzaken en zijn onderdeel van het primair proces. Als echter puur wordt gekeken naar de aanwezigheid van de hierboven beschreven kenmerken, dan kan alleen de officier van justitie als professional worden getypeerd. Officieren van justitie hebben namelijk allemaal een lange juridische opleiding gevolgd en vervolgens een traject tot officier. Hiermee hebben zij een systematische kennisbasis opgebouwd en hebben zij zich gecommitteerd aan de professionele normen. Ook hebben ze binnen hun werkzaamheden bepaalde culturele symbolen en gebruiken ontwikkeld. Twee uitgesproken voorbeelden hiervan zijn de ‘toga’ en het houden van het requisitoir. De officier van justitie vertegenwoordigt daarnaast de organisatie in de rechtszaal en heeft wettelijke bevoegdheden om zijn taken uit te oefenen (jurisdictie). Ook zijn de officieren uiteindelijk eindverantwoordelijk voor het strafrechtelijke onderzoek en de afhandeling van de strafzaak.

De parketsecretaris is niet zover geprofessionaliseerd als de officier van justitie. Zo heeft de parketsecretaris bijvoorbeeld niet de wettelijke bevoegdheden die de officier van justitie heeft en staat hij daarnaast ook niet op zitting. Tegelijkertijd handelt de parketsecretaris bij het beoordelen van strafzaken vaak wel vanuit het mandaat van de officier. Daarbij is de parketsecretaris (meestal) ook hoog opgeleid en inhoudelijk betrokken bij de behandeling van strafzaken. Doordat de parketsecretaris in de dagelijkse werkprocessen verantwoordelijk is voor de inhoudelijke beoordeling van een zaak, weet de parketsecretaris vaak meer details van een zaak dan de officier. Deze inhoudelijke beoordeling is verder kennisintensief, complex en vluchtig en daarmee als professioneel te definiëren. Voor dit onderzoek is daarom gekozen om ook de parketsecretaris als professional te typeren. Deze is dan wellicht niet zover geprofessionaliseerd als de officier van justitie, maar vertoont zeker kenmerken van een professional.

In dit onderzoek wordt daarmee de prestatiegerichte aansturing van officieren van justitie en parketsecretarissen onderzocht. Juist in deze relatie komt namelijk de potentiële spanning tussen prestatie management en de professionele uitvoering naar voren. Deze spanning is ook te beschrijven in de vorm van logica's. Hierover wordt verder uitgeweid in de volgende paragraaf.

2.4 (CONFLICTERENDE) LOGICA'S

Binnen de arrondissementsparketten wordt het handelen van de medewerkers bepaald door de logica waarmee zij opereren. Een logica kan worden gezien als het geheel van waarden en overtuigingen die het handelen van een actor of het handelen binnen een bepaalde setting bepaalt. Noordegraaf (2015) maakt een onderscheid tussen drie logica's die in publieke organisaties een rol spelen. Dit zijn de prestatie-, professionele en publieke/politieke logica.

Ideaaltypisch is de professionele logica de logica van de professional. Deze handelt door zijn achtergrond vanuit professionele overwegingen en normen. De systematische kennisbasis, verkregen door jarenlange scholing, biedt hiervoor de basis (Wilensky, 1964). Professionals passen algemene beroepskennis toe op specifieke casussen (bijvoorbeeld juridische kennis op specifieke strafzaken) en kwaliteit betekent voor hen een goede behandeling van deze specifieke gevallen.

De prestatielogica is de logica van de bestuurder of manager. Deze logica neemt het functioneren en de prestaties van de organisatie als uitgangspunt. Kwaliteit betekent vanuit deze logica dat de organisatie op een doelmatige en doeltreffende manier wordt ingericht, zodat de prestaties kunnen worden gemaximaliseerd.

Naast deze twee logica's is er ook nog de publieke/politieke logica. Deze gaat over belangen en strijd en is vooral verbonden met de samenleving. Deze samenleving verwacht van publieke organisaties dat zij zich kunnen verantwoorden. Zodra het handelen van een organisatie niet te verantwoorden valt en in de maatschappij omstreken raakt, storten burgers, media en politiek zich op publieke organisaties en gaat deze publieke/politieke logica domineren. Er ontstaat dan een dynamiek van strijd en tegengestelde belangen, waardoor het handelen van de organisatie onder een vergrootglas komt te liggen. Zeker in een organisatie als het Openbaar Ministerie, waar strafzaken veel emotie kunnen oproepen voor slachtoffers en samenleving, kan deze logica snel dominant worden. Kwalitatief goed handelen binnen deze logica betekent dan ook het goed inspelen op de maatschappelijke en politieke verwachtingen en het inspelen op het maatschappelijk debat.

De beschrijving van deze drie logica's laat zien dat kwaliteit vanuit iedere logica een andere invulling krijgt. Aangezien binnen publieke organisaties de drie logica's tegelijkertijd een rol spelen, kan hierdoor strijd ontstaan over wat kwalitatief goed handelen is en daarmee over de invulling van de werkzaamheden van de organisatie. Daarbij komt dat vanaf de jaren tachtig de verhouding in de logica's in publieke organisaties flink is veranderd (bijvoorbeeld Noordegraaf, 2004). Sindsdien moet er steeds meer prestatiegericht worden gewerkt binnen contexten die voorheen werden gedomineerd door professionals met hun professionele logica. Hierover meer in de volgende paragrafen.

2.5 DE OPKOMST VAN PRESTATIEMANAGEMENT IN DE PUBLIEKE DIENSTVERLENING

Vanwege de grote druk op de staatsfinanciën door de financiële oliecrisis van de jaren zeventig en de opkomst van een neoliberale politieke stroming, werden vanaf eind jaren zeventig organisatorische prestaties in de publieke sector erg belangrijk. Het geloof vanuit het neoliberalisme was dat de markt het beste mechanisme bood om tot betaalbare dienstverlening te komen. Het streven was een zo klein mogelijke overheid. In de jaren tachtig volgde daarom een grote privatiseringsgolf. Daarnaast werd binnen de publieke sector concurrentie gestimuleerd (ook wel quasi-marktwerking genoemd) en zoveel mogelijk ingezet op bedrijfsmatig en prestatiegericht management binnen publieke organisaties. De prestatie logica werd hierdoor veel belangrijker in deze organisaties. Deze nieuwe manier van managen in de publieke sector staat ook wel bekend als het *new public management* (bijvoorbeeld Noordegraaf, 2004, p. 85; Hood, 1991).

Het *new public management* is geen eenduidige beweging (Noordegraaf, 2004) en wordt door verschillende auteurs daarom anders uitgelegd. Hood (1991, p. 4-5), een van de belangrijkste auteurs op het gebied van NPM, stelt dat de meeste beschrijvingen de volgende zeven elementen bevatten, namelijk: 1) actieve sturing door topmanagers, 2) expliciete formulering van doelen met bijbehorende prestatie metingen, 3) sturing op resultaten in plaats van processen, 4) opbreken van grote organisaties in kleinere onderdelen die op contractuele basis kunnen worden aangestuurd, 5) stimuleren van concurrentie, 6) gebruik van managementtechnieken uit de private sector en 7) focus op het beperken van de kosten. Deze kenmerken laten zien dat prestaties in NPM centraal staan. De gedachte is dat door directe sturing en controle van managers en het stimuleren van concurrentie, prestaties verbeteren en de kosten kunnen worden gedrukt (bijvoorbeeld De Bruijn, 2007).

Het NPM zet hiermee de publieke manager centraal in de aansturing van publieke organisaties. De tot dan heersende controle van professionals moet volgens het NPM worden doorbroken, omdat het tot inefficiënt dienstverlening leidt. Professionals zouden vooral gedreven worden door hun eigen belangen en professionele organisaties zouden daarom te log en inflexibel zijn in relatie tot de

cliënt. Juist deze cliënt, of naar NPM begrippen de ‘klant’, is heel belangrijk in deze nieuwe benadering (Gleeson en Knights, 2006). Het NPM heeft de autonomie van professionals daarom flink ingeperkt. Beleids- en organisatiekaders hebben meer grip gekregen op de werkzaamheden van de professional. Deze ontwikkeling wordt ook wel *hybridisering* genoemd (Noordegraaf, 2015).

Ook binnen het Openbaar Ministerie heeft deze ontwikkeling plaatsgevonden. Zo is in de arrondissementsparketten bedrijfsmatige sturing tegenwoordig niet meer weg te denken. In het afgelopen decennium zijn verschillende instrumenten geïntroduceerd, waaronder *planning & control*-instrumenten op basis van de *Balanced Score Card* en methoden om het primair proces te optimaliseren, zoals de *Lean Six Sigma*-methodiek. Ook zijn binnen de parketten de functies van directeur bedrijfsvoering en business controller geïntroduceerd en worden jaarlijks met ieder parket afspraken gemaakt door de landelijke leiding over de prestaties, productie, financiën en het personeel (Ridderbos, 2014).

Onder het *new public management* vallen verschillende soorten instrumenten, waaronder prestatie management, kwaliteitsmanagement en strategisch management (Noordegraaf, 2004). Prestatiemanagement staat in dit onderzoek centraal. Met dit prestatie management wordt geprobeerd de prestaties van een organisatie inzichtelijk en meetbaar te maken, deze te monitoren en hier vervolgens op bij te sturen. Aan de hand van vooraf gestelde doelen kan dan worden bepaald of een organisatie op de goede weg is of dat er moet worden bijgestuurd. Op deze manier kunnen de prestaties van een organisatie worden verbeterd (Noordegraaf, 2011a, p. 365). Deze vorm van werken staat ook wel bekend als *planning & control*.

De invoering van bedrijfsmatige instrumenten zoals prestatie management is echter niet (altijd) zonder slag of stoot gegaan in professionele organisaties zoals het Openbaar Ministerie. Dit komt doordat het professionele werk en het prestatie management uitgaan van andere logica's. Het prestatie management is een typische uiting van de prestatie logica. Veel van de werkzaamheden die bij het Openbaar Ministerie echter worden uitgevoerd, zijn alles behalve simpel, kenbaar en duidelijk. Zo zijn de issues complex en vluchtig, is het werk kennisintensief en spelen professionals een belangrijke rol in het primaire proces. De professionele logica is daarmee leidend in het werk. Als in de prestatiegerichte aansturing van het werk hier geen oog voor is, dan kan dit leiden tot spanning en strijd tussen managers en professionals.

2.6 DEBAT OVER PRESTATIEMANAGEMENT

De spanning tussen de prestatie- en professionele logica uit zich duidelijk in een heftig maatschappelijk debat over het managen van prestaties bij professionals (zie voor een uitgebreide beschrijving van dit debat: De Wit, 2012). Dit debat liep hoog op rond het begin van deze eeuw (bijvoorbeeld De Wit, 2012; Noordegraaf, 2015) en leidde tot professionaliseringsbewegingen van professionals en een afzet tegen de dominantie van het management (Noordegraaf, 2015).

In dit debat zijn “tegenstanders” (voorbeelden van tegenstanders zijn Tonkens, 2003; Van den Brink, Jansen, & Pessers, 2005; Weggeman, 2007) en “voorstanders” van management te identificeren. Ook zijn er auteurs die een tussenpositie positie innemen (bijvoorbeeld De Bruijn, 2007; Noordegraaf, 2004; Noordegraaf, 2011a). Volgens de tegenstanders van prestatie management hebben managers vandaag de dag veel te weinig oog voor de intrinsieke motivatie en kracht van professionals en wordt er te veel gezocht naar controle. De professional wordt onderdrukt. Managers zouden te veel denken vanuit hun bedrijfsmatige prestatie logica en streven naar efficiëntie en effectiviteit en hierbij te weinig oog hebben voor de meer professionele waarden.

Tegenstanders van prestatie management bekritisieren daarnaast de gedachte dat prestatie management leidt tot betere organisatorische prestaties. Allereerst wordt bijvoorbeeld gewezen op de perverse kanten van prestatie management. Doordat het prestatie management geen recht doet aan de dagelijkse professionele werkzaamheden komt het te ver af te staan van de dagelijkse praktijk. Dit kan onder andere leiden tot strategisch gedrag van professionals of manipulatie van cijfers (De Bruijn, 2007). Systemen worden dan puur symbolisch of beïnvloeden de prestaties negatief. Daarnaast wordt gewezen op de enorme administratieve druk die professionals ervaren door alle controle van buitenaf (Noordegraaf, Bos, Prikker, & Ter Horst, 2014). Er wordt ook wel gesproken over de 'audit' samenleving waarin professionals omkomen in de verantwoording (Power, 1999).

In het debat zijn er ook voorstanders van prestatie management. Zij beargumenteren bijvoorbeeld dat het inzichtelijk maken van prestaties leren mogelijk maakt en dat prestaties hierdoor kunnen verbeteren. Ook vinden zij dat van organisaties die worden gefinancierd van publiek geld mag worden verwacht dat zij zich kunnen verantwoorden. De middelen zijn schaars en het is daarom van belang dat het geld goed wordt besteed. Tevens is het volgens hen van belang dat publieke organisaties kunnen laten zien welke doelen ze nastreven en kunnen aantonen dat zij hier actief sturing aan geven. Daarnaast vragen nieuwe maatschappelijke risico's, die zijn ontstaan doordat bijvoorbeeld mondige burgers media makkelijker weten te vinden, ervoor dat organisaties op elk moment moeten kunnen laten zien wat ze doen en inzicht kunnen geven in de prestaties (Noordegraaf, 2011b). Zomaar afzien van het prestatie management is volgens de voorstanders dan ook geen optie.

De auteurs die een tussenpositie innemen erkennen de standpunten van beide partijen (bijvoorbeeld De Bruijn, 2007; Noordegraaf, 2004; Noordegraaf, 2011a). Zij zien de maatschappelijke noodzaak en daarnaast de voordelen van het inzichtelijk maken van prestaties. Ook zien zij de mogelijke perverse kanten van prestatie management. Deze auteurs proberen daarom te zoeken naar een middenweg waarbij prestatie management met de professionele uitvoering wordt verbonden.

2.7 POSITIE IN HET DEBAT

In dit onderzoek wordt deze tussenpositie als uitgangspunt genomen. Er wordt vanuit gegaan dat prestatie management maatschappelijk gezien noodzakelijk is en dat het daarnaast toegevoegde waarde kan opleveren voor de organisatie. Tegelijkertijd wordt beseft dat prestatie management ook niet helemaal past bij de werkzaamheden van professionele organisaties. Daarom is het van belang dat gezocht wordt naar manieren om het prestatie management met de werkzaamheden in professionele organisaties te verbinden. Verschillende auteurs hebben in eerder onderzoek nagedacht over zo'n betekenisvolle inrichting van prestatie management in professionele organisaties (bijvoorbeeld De Bruijn, 2007; Hart, 2015). Hieruit volgen een aantal randvoorwaarden die prestatie management beter laten aansluiten op de complexe aard van professioneel werk. Deze voorwaarden worden besproken in hoofdstuk vier.

2.8 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is de context geschetst waartegen het prestatie management in professionele organisaties vorm krijgt. Hierbij zijn de arrondissementsparketten eerst gedefinieerd als professionele organisaties die zich kenmerken door hun complexe, vluchtige en kennisintensieve processen waarbij informatie door (autonome) professionals wordt verwerkt tot kennis. Niet alleen is

het beoordelen van strafzaken een complexe taak, het vereist ook veel juridische kennis om goed te worden uitgevoerd en is daarnaast vluchtig doordat het direct in verbinding staat met de maatschappij. Vervolgens is bepaald wie in dit onderzoek wordt gedefinieerd als professional. Volgens de klassieke definitie van Wilensky (1964) zijn professionals autonome werknemers die handelen op basis van een systematische kennisbasis en professionele normen. Binnen het Openbaar Ministerie gaat het dan in eerste instantie om de officier van justitie, die autonoom leiding geeft aan het strafrechtelijk opsporingsonderzoek en het Openbaar Ministerie vertegenwoordigt in de rechtszaal. Toch is voor dit onderzoek ook gekozen om parketsecretarissen te definiëren als professionals. Zij beoordelen strafzaken inhoudelijk voordat deze uiteindelijk op zitting worden afgedaan door een officier van justitie. Hun werk is daarmee net zo kennisintensief, op basis van een systematische kennisbasis en gedreven door professionele normen. In het onderzoek wordt daarmee de prestatiegerichte aansturing van de officier van justitie en de parketsecretaris als uitgangspunt genomen.

Bij de contextverkenning is vervolgens duidelijk geworden dat het handelen van de medewerkers wordt gedreven door een onderliggende logica. De professionele, prestatie en publieke/politieke logica geven ieder een eigen invulling aan de vraag wat kwalitatief goede dienstverlening is. Veranderde maatschappelijke omstandigheden hebben de verhoudingen tussen deze logica's op scherp gezet en het belang van organisatorische prestaties flink doen toenemen. De prestatielogica, in de vorm van het 'bedrijfsmatige' prestatie management, is daarom tegenwoordig niet meer weg te denken uit professionele organisaties. In de praktijk levert dit prestatie management door de professionele aard van het werk vaak spanning op in deze organisaties. Dit is terug te zien in het maatschappelijke debat dat rond de eeuwwisseling flink op is gelaaid. Hierbij ontstonden tegenstanders van prestatie management, die betoogden dat professionals het slachtoffer zijn geworden van managementpraktijken en onnodig lastig worden gevallen met administratieve verplichtingen, en voorstanders, die wezen op de maatschappelijke noodzaak en de voordelen van prestatie management. Ook zijn er auteurs te identificeren die een tussenpositie innemen in het debat. Zij zien voor- én de nadelen van prestatie management, maar proberen de nadelen op te vangen door het prestatie management met het professionele werk te verbinden.

In dit onderzoek wordt deze tussenpositie als startpunt genomen en wordt gezocht naar een betekenisvolle invulling van prestatie management in de arrondissementsparketten. Daarom wordt in navolging van een aantal bekende auteurs op het gebied van prestatie management in publieke organisaties (zie bijvoorbeeld De Bruijn, 2007; Noordegraaf, 2008; Noordegraaf et al., 2014) nagedacht over de vraag op welke manier prestatie management betekenisvol kan worden ingezet in professionele organisaties.

3 PRESTATIEMANAGEMENT

Prestaties zijn in de afgelopen decennia steeds belangrijker geworden in publieke organisaties. Zo ook in de arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie. In dit hoofdstuk wordt het bedrijfsmatige prestatie management verder uitgewerkt. Hierbij wordt eerst ingegaan op wat prestatie management precies is en waarom dit prestatie management spanning oplevert in professionele organisaties. Vervolgens worden de voor- en nadelen van dit prestatie management besproken. Ten slotte wordt gedefinieerd wat wordt verstaan onder het verbinden van prestatie management met de professionele uitvoering.

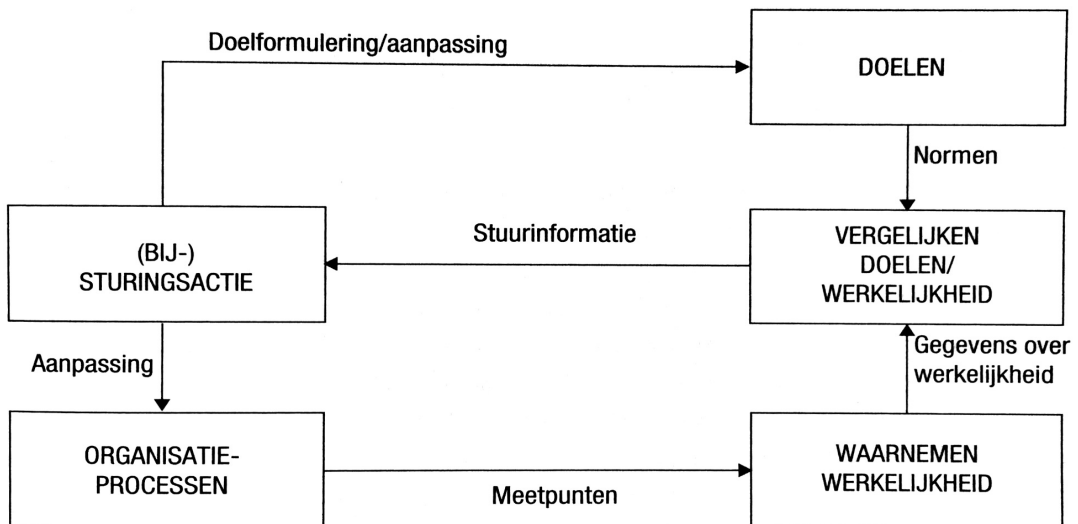
3.1 DEFINITIE

Prestatie management is het sturen op prestaties door doelen expliciet te maken, te monitoren of deze doelen worden bereikt en hier vervolgens op bij te sturen. De achterliggende veronderstelling is dat door prestaties inzichtelijk te maken, beter kan worden gestuurd en resultaten daardoor verbeteren (Moynihan, 2005, p. 203). Deze vorm van managen past binnen de new public management traditie van ‘meten is weten’ (Noordegraaf, 2011a, p. 365).

Prestatie management staat ook wel bekend als planning en control. Bij prestatie management staat de PDCA-cyclus (*Plan, Do, Check en Act*) centraal (Hardjono, 2011). Plan staat hierbij voor het stellen van de (meetbare) doelen, *do* voor het handelen naar deze doelen, *check* voor het controleren aan de hand van metingen en *act* voor het bijsturen. Ridderbos (2011) heeft deze PDCA-cyclus vertaald naar een besturings- en beheersingskringloop voor de toepassing in overheidsorganisaties. Figuur 4.1 geeft hiervan een schematische weergave. In deze kringloop zijn de elementen van de PDCA-cyclus terug te zien.

In de aansturing van publieke organisaties kan deze besturings- en beheersingskringloop worden ingezet op verschillende niveaus van de organisatie. Zo kunnen allereerst afspraken worden

Figuur 3.1: De besturings- en beheersingskringloop van een overheidsorganisatie (Ridderbos, 2011, p. 287)



tussen een externe partij en de publieke organisatie. Hierbij valt te denken aan de afspraken tussen het ministerie en het Openbaar Ministerie. Ook kan de beheersingskringloop worden ingezet in de aansturing van verschillende organisatieonderdelen, afdelingen en teams binnen de organisatie. Ten slotte kan de kringloop dan nog worden ingezet om prestatieafspraken te maken met het individu, zoals de professional.

Hoe op de verschillende niveaus van de organisatie invulling wordt gegeven aan de beheersingskringloop kan verschillen. Algemeen gesteld kan prestatie management op de volgende onderdelen van de cyclus variëren:

- A. De manier waarop doelen worden gesteld;
- B. De manier waarop wordt gemeten;
- C. De manier waarop gemonitord wordt;
- D. De manier waarop bijsturing vorm krijgt;
- E. De meetsystemen die hierbij worden gebruikt;

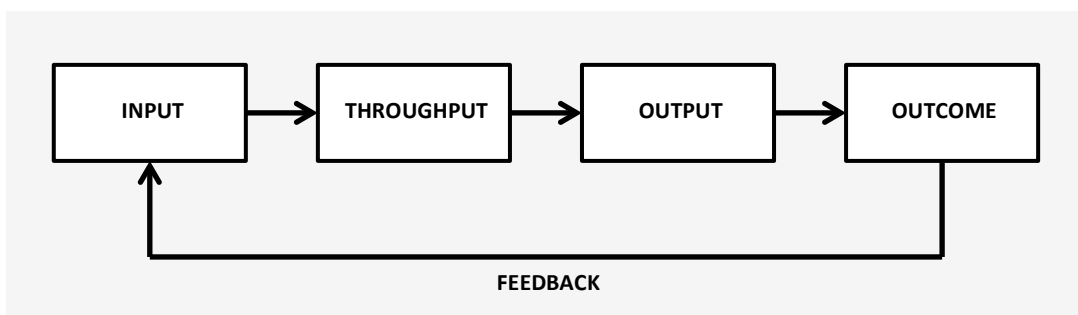
De eerste vier onderdelen van de cyclus (A t/m D) kunnen verschillen doordat andere type actoren worden betrokken, andere fora worden gekozen en de interacties op een andere manier vormkrijgen. De manier van bijsturen (D) kan daarbij ook verschillen door de mate van impact die de verantwoording heeft. Hierbij is de impact van de verantwoording de mate waarin iemand beloofd of bestraft wordt voor een prestatie. De variatie in de systemen (E) zit daarnaast vooral in hetgeen gemeten wordt. Hiervoor bestaan verschillende systematieken, zoals de *balanced scorecard*.

Bij het prestatie management worden doelstellingen zo geformuleerd dat kan worden gemeten of ze behaald zijn (Ridderbos, 2011). De voortgang op de doelstellingen wordt daarbij gemeten aan de hand van meetbare indicatoren. Dit worden ook wel Kritische Prestatie-Indicatoren (KPI's) genoemd.

3.2 PRESTATIEMANAGEMENT IN PROFESSIONELE ORGANISATIES

Prestatiemanagement is hierboven echter eenvoudiger beschreven dan dat het in de praktijk in professionele organisaties toepasbaar is. Prestatiemanagement gaat namelijk uit van een 'simpel' systeemmodel (zie figuur 3.2). In dit systeemmodel worden de activiteiten van een organisatie beschreven als *input*, *throughput*, *output* en *outcome* (Noordegraaf, 2004). De input is daarbij de inzet van bepaalde middelen. Voorbeelden hiervan zijn financiële middelen, maar ook aan tijd en kennis van professionals. De daadwerkelijke processen in de organisatie zijn de *throughput*. Dit zijn de handelingen die worden verricht. De *outputs* zijn de opgeleverde producten van een organisatie en de *outcome* is ten slotte de waarde die het werk oplevert voor de samenleving. Onderdeel van het systeemmodel is ook een feedbackloop. De resultaten van het werk bieden namelijk weer informatie voor aanpassingen in de inzet van middelen en de werkzaamheden van de organisatie.

Figuur 3.2: Het systeemmodel (Noordegraaf, 2004, p. 152)



Dit systeemmodel gaat uit van een aantal aannames. Dit is allereerst dat de inzet van middelen, de werkzaamheden en de resultaten tastbaar en meetbaar zijn. Ook wordt er vanuit gegaan dat de relatie tussen de input (middelen), throughput (processen), output (resultaten) en outcome (waarde voor de samenleving) duidelijk is en aan de hand van het model inzichtelijk kan worden gemaakt. Op deze manier kan vervolgens worden gestuurd om het proces te optimaliseren.

Sturen aan de hand van dit model is goed toepasbaar als de activiteiten van een organisatie eenduidig, tastbaar en meetbaar zijn en daarnaast de relaties tussen de elementen duidelijk zijn. Bij professioneel werk is dit echter meestal niet het geval en ontstaan hierdoor problemen. Zo is onder andere het resultaat vaak niet goed meetbaar. Dit geldt zowel voor de output (wat is bijvoorbeeld een kwalitatief goed eindproduct?), als wel voor de outcome (welke waarde creëert de organisatie voor de samenleving?). Dit komt onder andere, omdat professionele werkzaamheden meervoudige waarden dienen (Hood, 1991) die niet allemaal even goed meetbaar zijn (De Bruijn, 2007). Bij prestatie management kan dan ook te veel de nadruk komen te liggen op de meetbare elementen van het professionele werk. Prestatie management doet op die manier geen recht aan de volledige prestatie van een professional. Hierbij geldt ook dat resultaten voor professionals vaak niet hetzelfde zijn door de variatie in werkzaamheden.

Tevens is er bij professioneel werk geen sprake van duidelijke oorzaak-gevolgrelaties. Zo vinden de werkzaamheden plaats door middel van coproductie en is hierdoor de relatie tussen de bijdrage van de professional en de waardecreatie in de samenleving onduidelijk. De waarde wordt immers gecreëerd door meerdere partijen. Los van deze coproductie is het vaak ook nog eens moeilijk hard te maken in welke mate de werkzaamheden van de professional bijdragen aan de daadwerkelijke waardecreatie in de samenleving. Daar bovenop leiden niet alle professionele werkzaamheden tot tastbare eindproducten. Het is daarmee erg moeilijk om aan de hand van dit model sturing te geven aan de werkzaamheden in de organisatie.

Toch wordt, ondanks deze (soms) wringende onderliggende aannames, prestatie management in professionele organisaties toegepast. Als het model dan te ongenueanceerd wordt toegepast en de consequenties van de metingen als groot worden ervaren, dan wordt het risico gelopen dat het prestatie management aan betekenis verliest en als onrechtvaardig wordt beschouwd. Professionals voelen zich dan mogelijk gerechtvaardigd om met de cijfers te spelen (lees: manipulatie van de cijfers). Ook kan een eenzijdige focus komen te liggen op bepaalde elementen van het werk ten koste van de professionaliteit. Deze consequenties worden ook wel perverse effecten genoemd (De Bruijn, 2007). Hierover meer in de volgende paragraaf.

3.3 VOOR- EN NADELEN

Naast de al kort genoemde perverse effecten zijn er ook voordelen van prestatie management in professionele organisaties. De Bruijn (2007) geeft in zijn boek een mooi overzicht van de verschillende voor- en nadelen. Hierbij zijn de voordelen volgens hem:

1. **Het creëren van transparantie.** Door transparantie te creëren, kan verantwoording worden afgelegd over de prestaties van de professional of organisatie. Prestatie management draagt op deze manier bij aan de legitimiteit van het handelen.
2. **Leren.** Door met cijfers de prestaties inzichtelijk te maken, kan worden gemeten welke manier van werken effectief is en welke niet. Dit biedt daarmee mogelijkheden om het handelen van de organisatie of van professionals te verbeteren.

3. **Mogelijkheid tot het vormen van een oordeel over het functioneren.** Zonder het inzichtelijk maken van prestaties is het niet mogelijk om een oordeel te vellen over het functioneren van een professional of een organisatie.
4. **Afrekenen in positieve en in negatieve zin.** Cijfers bieden de mogelijkheid om waar gewenst professionals of organisaties te belonen of te bestraffen voor hun prestaties.

Prestatiemanagement kan, volgens De Bruijn (2007), ook leiden tot de volgende nadelen:

1. **Strategisch gedrag.** Een organisatie of professional kan ervoor zorgen dat volledig wordt voldaan aan de prestatiedoelstellingen door te focussen op de dingen die gemeten worden en tegelijkertijd heel slecht functioneren vanuit professioneel oogpunt. De goede prestatie bestaat dan alleen op papier.
2. **Bureaucratie.** Om prestaties te volgen moet ook geregistreerd worden. De administratieve druk, ofwel bureaucratie, kan met prestatimanagement flink uit de klauwen lopen.
3. **Beschadigde professionele houding.** Systemen meten vaak alleen de meetbare dingen van professioneel werk en als deze leidend worden, kan dit de professionele houding van de professional beschadigen. De professional handelt dan niet meer vanuit het professionele belang, maar omdat hij wil voldoen aan de prestatiedoelstellingen. Ook kan prestatimanagement het delen van professionele inzichten tussen organisaties beperken.
4. **Geremde ambitie.** Prestaties kunnen worden gemanipuleerd door bij de input al te selecteren op de makkelijke gevallen. Op deze manier kan met weinig inspanning een goede prestatie op papier worden geleverd.
5. **Geremde innovatie.** Prestatiemanagement kan ervoor zorgen dat het innovatieve vermogen van organisaties wordt beschadigd, omdat de organisatie niet meer het risico durft te nemen om een nieuwe weg in te slaan. De bekende weg is namelijk vaak de veiligste en op korte termijn de efficiëntste om prestaties te behalen.
6. **Kopieergedrag.** Door het vergelijken van de prestaties tussen organisaties of professionals, kan worden geleerd van elkaars prestaties (zie ook de voordelen). Vaak wordt echter simpelweg een manier van werken uit de ene context gekopieerd naar de andere context, zonder dat hierbij oog is voor de invloed van deze context. Deze andere manier van werken kan daarmee niet passen in de nieuwe context en daardoor de prestaties juist schaden in plaats van verbeteren.
7. **Gestrafte goede prestaties.** Door het prestatimanagement gaat iedereen beter presteren, terwijl het budget gelijk blijft. Hierdoor moeten organisaties en professionals meer doen voor hetzelfde geld. Dit kan worden ervaren als een financiële straf. Daarnaast kan van een transparant werkende professional of organisatie worden verwacht dat deze meer doet voor hetzelfde geld, dan de organisatie of professional die zijn werk niet inzichtelijk maakt. Goede prestaties worden daarmee juist gestraft in plaats van beloond. Daarnaast kan het management slecht presterende organisaties vaak niet failliet laten gaan, waardoor er bij deze organisaties geld moet worden bijgelegd. Ook dit straft dan als het ware de goed functionerende organisaties.

3.4 VERBINDEN VAN PRESTATIEMANAGEMENT MET PROFESSIONEEL WERK

Prestatiemanagement blijkt daarmee interessante voordelen, maar ook serieuze nadelen te hebben. De nadelen ontstaan vooral doordat prestatimanagement vanwege het eenvoudige systeemmodel vaak slecht past bij professionele organisaties. Toch kan niet zomaar worden afgezien van het

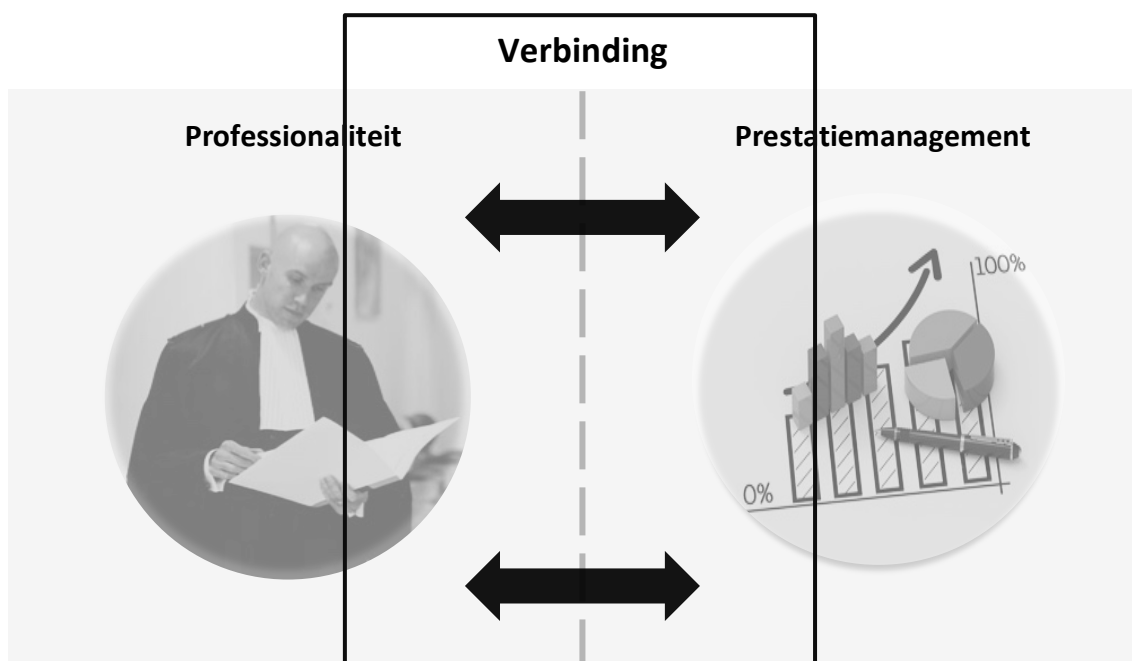
prestatie management, omdat vanuit de samenleving wordt verwacht dat organisaties *in control* zijn over hun prestaties. Ook biedt prestatie management interessante voordelen, zoals de mogelijkheid om te leren en de prestaties te verbeteren. Daarom wordt in professionele organisaties gezocht naar manieren om het prestatie management te verbinden met de professionele werkzaamheden (zie figuur 3.3). Bij het verbinden worden prestaties wel gevolgd, maar wordt het eenvoudig aansturen op cijfers als het ware net iets complexer gemaakt waardoor het beter aansluit bij de professionele uitvoering. Op deze manier wordt getracht de voordelen van prestatie management te benutten en tegelijkertijd de nadelen zo klein mogelijk te houden om zo toch op betekenisvolle wijze prestaties te kunnen volgen en waar nodig bij te sturen. Welke randvoorwaarden bij het vormen van deze verbinding van belang zijn wordt besproken in het volgende hoofdstuk.

3.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is een antwoord gezocht op de vraag wat prestatie management is. Duidelijk is geworden dat prestatie management kan worden omschreven als een cyclus waarbij meetbare doelen worden vastgesteld, deze worden gemonitord en op basis hiervan kan worden bijgestuurd. Het prestatie management is ontleend in haar facetten om een lens te ontwikkelen waarmee het kan worden onderzocht. Hierbij zijn de volgende facetten onderscheiden: a) de manier waarop doelen worden gesteld, b) de manier waarop wordt gemeten, c) de manier waarop wordt gemonitord, d) de manier waarop bijsturing vorm krijgt en e) de meetsystemen die hierbij worden gebruikt. Bij het onderzoeken van deze facetten kan worden ingezoomd op de betrokken actoren, de plekken in de organisatie waar het desbetreffende facet een rol speelt, de manier waarop concreet invulling wordt gegeven aan het facet en de manier waarop daarbij verbinding wordt gecreëerd.

Ook is in het hoofdstuk ingegaan op de vraag waarom prestatie management spanning oplevert in professionele organisaties. Hierbij is duidelijk geworden dat de versimpelde weergave van de activiteiten van professionele organisaties aan de hand van het systeemmodel geen recht doet aan de complexe, meervoudige werkelijkheid van professionals. De inzet van middelen, de handelingen van professionals en de resultaten van deze handelingen zijn bij professioneel werk niet altijd even

Figuur 3.3: Betekenisvol prestatie management door de verbinding met professionele werk



goed meetbaar en tastbaar en de relaties tussen deze elementen zijn in het model niet altijd even helder. Daardoor kan bij de sturing op prestaties te veel de nadruk komen te liggen op de meetbare elementen van het werk, waardoor het prestatie management als onrechtvaardig wordt beschouwd. Onder andere hierdoor ontstaan perverse effecten.

Ook zijn de voor- en nadelen van prestatie management in professionele organisaties besproken. Zo kan prestatie management in positieve zin dienen om transparantie te creëren, leren mogelijk maken en dienen om prestaties te beoordelen. Ook zijn er mogelijke nadelen. Zo kan prestatie management onder andere leiden tot strategisch gedrag, bureaucratie en een beschadigde professionele houding. Vanwege deze serieuze nadelen is het daarom van cruciaal belang dat bij de sturing op prestaties oog is voor de professionele complexiteit en dat het prestatie management hiermee verbonden wordt. Op deze manier kunnen de voordelen van prestatie management worden benut, terwijl de nadelen zoveel mogelijk beperkt worden gehouden.

4 RANDVOORWAARDEN VOOR VERBINDING

Prestatiemanagement is maatschappelijk gezien noodzakelijk en biedt daarnaast verschillende voordelen. Het past echter niet goed bij professionele werkzaamheden vanwege de aannames van het onderliggende systeemmodel. Hierdoor creëert het ook serieuze nadelen. Dat is de conclusie van de voorgaande hoofdstukken. Met dit feit wordt niet alleen gestoeid in de praktijk, ook in de wetenschap hebben verschillende auteurs zich beziggehouden met dit dilemma. In dit hoofdstuk worden de bijdrages van deze auteurs besproken. Op deze manier wordt een inventarisatie gemaakt van de randvoorwaarden waarmee prestatie management met professioneel werk kan worden verbonden.

4.1 INTERACTIE, VARIATIE EN DYNAMIEK

De Bruijn (2007) stelt dat prestatie management door een verkeerde toepassing kan verworden tot een schijnrealiteit, maar dat dit niet per definitie het geval hoeft te zijn. Prestatie management kan volgens hem zo worden ingericht dat het beter aansluit bij de professionaliteit van het werk. Hij biedt daarvoor drie ontwerpprincipes. Dit zijn interactie, variatie en dynamiek. Met interactie wordt bedoeld hij dat cijfers niet het eindpunt vormen van prestatie management, maar dat deze het beginpunt moeten vormen voor het gesprek met de professional. Door dit gesprek over de prestatie cijfers met de professional kunnen 'eenvoudige' cijfers in hun 'complexe' context worden geplaatst, waardoor een beter en eerlijker oordeel van de prestaties kan worden gevormd. Er wordt dan rekening gehouden met het verhaal achter de cijfers. Professionals krijgen hierdoor meer vertrouwen in het prestatie management en het gebruik van de cijfers, waardoor strategisch gedrag wordt voorkomen. Interactie biedt naast dit ook de mogelijkheid om te komen tot goede prestatie-indicatoren die passen bij het werk.

Variatie heeft daarnaast te maken met de elementen van het werk die worden gemeten. Aangezien professioneel werk complex is en professionals meervoudige waarde creëren, moeten metingen ook gevarieerd en divers zijn. Ook bij de interpretatie van de cijfers moet ruimte zijn voor variëteit. De prestatie metingen op zichzelf verklaren namelijk nog niet wat er precies aan de hand is. Juist de interpretaties (van professionals of andere belanghebbende partijen) kunnen daarbij inzicht bieden.

Het laatste ontwerpprincipe is dynamiek. Hiermee wordt bedoeld dat prestatiedoelstellingen en metingen dynamisch moeten blijven en mee moeten veranderen met ontwikkelingen in de organisatie. Ook wordt met dynamiek bedoeld dat er bij de gesprekken tussen managers en professionals ruimte moet zijn voor het proces dat heeft geleid tot de prestaties naast een focus op harde cijfers. Op deze manier kunnen de cijfers beter worden geïnterpreteerd.

Met deze ontwerpprincipes, interactie, variatie en dynamiek, wordt de eenvoudige prestatie logica van prestatie management verbonden aan de complexe professionele realiteit door prestatie management als het ware minder eenvoudig te maken. Door deze werkwijze te hanteren wordt volgens De Bruijn (2007) het vertrouwen tussen managers en professionals vergroot. Dit leidt vervolgens weer tot een beter werkend prestatie management-systeem.

4.2 VANUIT DE BEDOELING

In het boek 'Verdraaide organisaties' bespreekt ook Hart (2015) het gebruik van prestatie management in professionele organisaties. Hij wijst hierbij vooral op de perverse effecten

die deze vorm van sturing vaak veroorzaakt. Tijdens zijn jaren van praktijkonderzoek is hij erachter gekomen dat deze perverse effecten veroorzaakt worden door sturing die te veel wordt vormgegeven vanuit de systeemwereld.

In het boek wordt een onderscheid gemaakt tussen sturing vanuit de bedoeling/leefwereld en sturing vanuit de systeemwereld (zie figuur 5.1). Bij de eerste aanpak is sturing van professionals voornamelijk gericht op hun professionaliteit en wordt prestatie management, als onderdeel van de systeemwereld, gebruikt om alleen die dingen te meten die echt nodig zijn om het succes van de organisatie in de gaten te houden. Er is dan als het ware sprake van een minimale systeemwereld die dienend is aan de professionaliteit. Bij de tegenovergestelde aanpak, die vanuit de systeemwereld naar de bedoeling, is er sprake van alomvattend, vaak onhanteerbaar, prestatie management waarbij het handelen van professionals tot in detail wordt gevolgd en gestuurd.

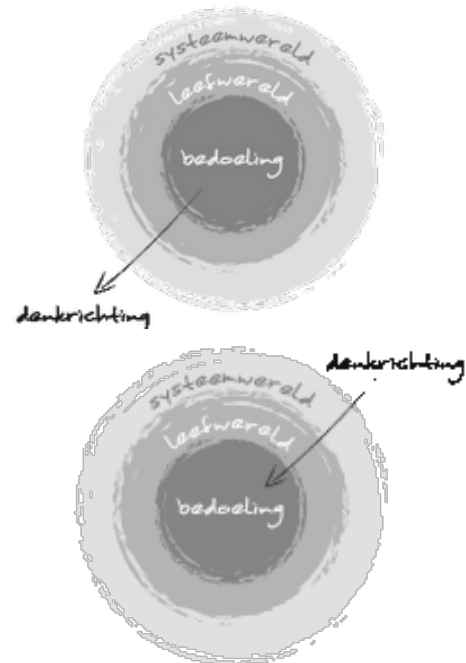
Hart (2015) bepleit dat het bij het vormgeven van prestatie management van belang is dat de professionele bedoeling/leefwereld leidend is, omdat anders het risico wordt gelopen dat systemen leidend worden en professionals het professionele uit het oog verliezen. Op dat moment wordt geen recht meer gedaan aan de bedoeling van de organisatie en de professionaliteit van de professional en liggen perverse effecten op de loer.

Deze theorie sluit aan bij de hierboven beschreven ontwerpprincipes van De Bruijn (2007). Beide theorieën gaan uit van het bestaan van twee (botsende) logica's en zoeken manieren om deze aan elkaar te verbinden. Hierbij omschrijft Hart (2015) de logica's als de systeem- en de leefwereld, terwijl De Bruijn (2007) in zijn boek kiest om te spreken over een systeemlogica en de professionele uitvoering. Voor beide auteurs geldt dat wordt gekozen voor een aanpak waarin de professionele complexiteit centraal staat.

4.3 BETREKKEN VAN PROFESSIONALS

Aansluitend bij zijn ontwerpprincipes beschrijft De Bruijn (2008) ook het belang van het gebruiken van een procesbenadering door managers in professionele organisaties. Professionals zijn autonome, hoogopgeleide werknemers met eigen ideeën over een betekenisvolle invulling van hun werk. Zij laten zich daarmee niet zomaar door een manager vertellen wat ze moeten doen. Bij het sturen op prestaties is het daarom van belang deze professionals te betrekken in het proces om op deze manier commitment en draagvlak te creëren voor het prestatie management. Ook Gleeson en Knights (2006) bevestigen het strategische belang van het betrekken van professionals voor succesvol prestatie management. Noordegraaf (2008) laat daarnaast met een casestudy zien dat prestatie management niet betekenisvoller wordt door betere meetmethoden, maar door de betekenis te 'organiseren' in de processen en praktijken rondom deze meetsystemen.

Figuur 4.1: Sturingsrichtingen van Hart (2015)



4.4 DE MANAGING PROFESSIONAL ALS VERBINDENDE SCHAKEL

Een andere belangrijke schakel bij het verbinden van prestatie management aan professionele praktijken is de *managing professional* (De Bruijn, 2007). Deze managing professional komt zelf voort uit de professie en is doorgegroeid in de functie van manager. Door de professionele achtergrond snapt de managing professional goed de werkelijkheid achter de cijfers. De managing professional kan hierdoor context geven bij deze cijfers en de verbindende schakel zijn tussen management en professionals. Ook kan de managing professional toezien op het hanteerbaar en betekenisvol houden van prestatie management voor professionals.

4.5 GOEDE STURINGINFORMATIE

Noordegraaf, Bos, Pikker en Ter Horst (2014) komen in een handreiking voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over prestatie-informatie daarnaast tot een drietal andere principes voor sturingsinformatie die hierbij aansluiten. Zo moet, volgens hen, prestatie-informatie voor professionals betekenisvol en praktisch hanteerbaar zijn en moet er daarnaast sprake zijn van eigenaarschap bij professionals. Dit werken zij vervolgens uit in een zestal adviezen, namelijk: (1) alleen die dingen meten die er echt toe doen, (2) niet te eenzijdig meten, (3) alleen die dingen meten die sturingsinformatie bieden, (4) niet te hard afrekenen op de prestaties, (5) betrekken van professionals bij het vormen van prestatie-indicatoren en (6) het zo makkelijk mogelijk maken voor professionals om te voldoen aan de informatieverplichtingen.

4.6 RANDVOORWAARDEN VOOR VERBINDING

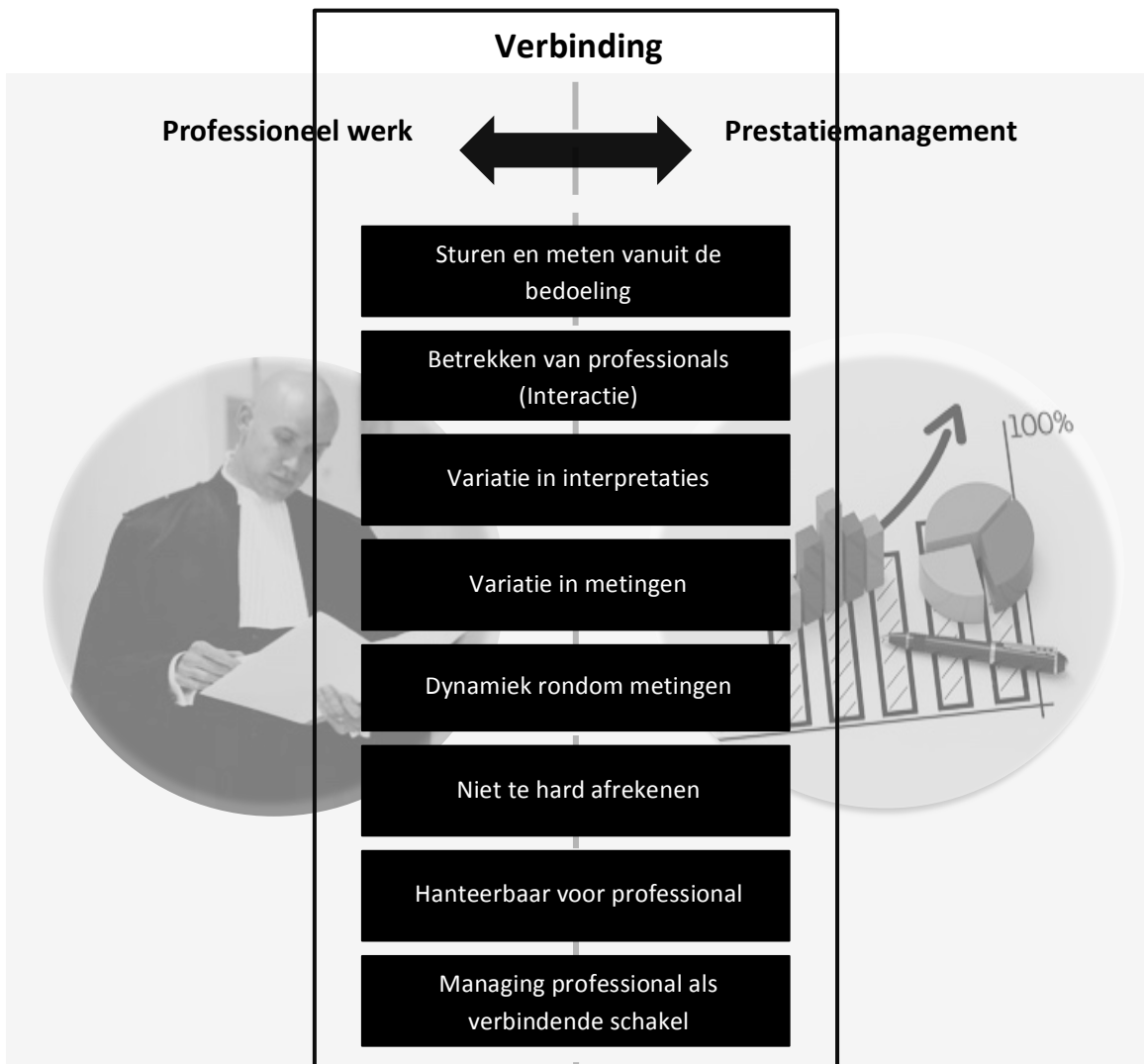
De hierboven beschreven randvoorwaarden sluiten allemaal zeer goed op elkaar aan. Zo zijn de ontwerpprincipes, interactie en dynamiek (De Bruijn, 2007), bijvoorbeeld goed terug te zien in het advies van Noordegraaf en collega's (2014) om professionals te betrekken bij het vormen van prestatie-indicatoren. De Bruijn (2007) benadrukt daarnaast ook net als Noordegraaf en collega's (2014) het belang om niet te hard afrekenen aan de hand van de cijfers. Er moet volgens hem namelijk ruimte zijn voor het gesprek om zo de prestaties in hun context te plaatsen. Het advies om alleen die dingen te meten die dingen die er echt toe doen en die sturingsinformatie bieden, sluit verder aan bij het meten vanuit de bedoeling van Hart (2015). Ten slotte is er dan nog het gevarieerd meten (Noordegraaf et al., 2014). Dit sluit aan bij het ontwerpprincipe variatie (De Bruijn, 2007).

Alle randvoorwaarden bij elkaar genomen leidt dit dan ook tot de volgende randvoorwaarden voor verbinding (zie ook figuur 4.2 op de volgende pagina): sturen en meten vanuit de bedoeling, betrekken van professionals, variatie in interpretaties, variatie in metingen, dynamiek rondom metingen, niet te hard afrekenen, hanteerbaar houden voor professionals en de managing professional als verbindende schakel. Hierbij is het sturen vanuit de bedoeling samengenomen met het advies om alleen die dingen te meten die sturingsinformatie geven en er echt toe doen. Ook zijn het ontwerpprincipe interactie (De Bruijn, 2007) en de procesbenadering (De Bruijn, 2008) samengevoegd in het betrekken van professionals.

4.7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn de uit eerder onderzoek voortgekomen randvoorwaarden beschreven waarmee professionaliteit en prestatie management met elkaar kunnen worden verbonden. Uit deze randvoorwaarden wordt duidelijk dat verbindend prestatie management niet het van bovenaf opleggen van prestatie management is, maar het in de dagelijkse praktijken verbinden van de

Figuur 4.2: Randvoorwaarden voor de verbinding van prestatie management met professioneel werk



prestatie logica met de professionele logica. Verbindend vermogen is daarmee een van de belangrijkste competenties voor managers bij het prestatie management in professionele organisaties (Noordegraaf, 2004).

Bij het verbinden zijn onder andere het betrekken van professionals en het voeren van het gesprek tussen management en de professionals aan de hand van de cijfers van belang. Aangezien professioneel werk complex is, moet hierbij ruimte worden geboden aan meerdere interpretaties van de cijfers. Ook moet oog zijn voor het proces dat heeft geleid tot de prestaties, niet te hard worden afgerekend en moet het prestatie management aansluiten bij de professionele bedoeling. Dit wil zeggen dat cijfers geen doel op zich moeten worden, maar juist die dingen moeten meten die een indicatie geven van het succes van het professionele werk. De managing professional kan hierbij een belangrijke verbindende rol spelen. Door zijn ervaring als professional kan deze namelijk prestaties beter in perspectief plaatsen dan een 'gewone' manager. Ten slotte moet sturingsinformatie gevarieerd en hanteerbaar zijn voor de professional.

5 ONDERZOEKSOPZET

De onderzoeksopzet wordt in dit hoofdstuk besproken. Hierbij worden de verschillende keuzes die zijn gemaakt verantwoord. Er wordt ingegaan op de keuze van het onderzoeksdesign, de gebruikte methoden en de operationalisatie van de kernconcepten. Ook wordt ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

5.1 ONDERZOEKSDESIGN

5.1.1 *Interpretatief onderzoek*

In het onderzoek wordt het prestatiemanagement van een tweetal arrondissementsparketten in detail bestudeerd om op deze manier een rijk beeld te creëren van de verschillende facetten van het prestatiemanagement binnen deze parketten. Prestatiemanagement krijgt betekenis in de dagelijkse processen en praktijken (Noordegraaf, 2008) en door deze in detail te bestuderen, wordt getracht het fenomeen zo goed mogelijk te begrijpen. Concepten uit de literatuur dienen hierbij als *sensitising concepts* en niet als vooraf gedefinieerde categorieën (Bryman, 2012). Op deze manier wordt geprobeerd een zo passend mogelijk beeld te creëren. Deze vorm van onderzoeken staat ook wel bekend als interpretatief onderzoek.

5.1.2 *Vergelijkend onderzoek*

In het onderzoek worden twee arrondissementsparketten als cases genomen en met elkaar vergeleken. Dit heet ook wel een vergelijkend onderzoek (Bryman, 2012). Deze parketten worden vergeleken om zo te onderzoeken op welke manieren prestatiemanagement kan worden verbonden met professioneel werk. Door te vergelijken wordt bepaald of verbinding in praktijk één vorm aanneemt of dat verbinding op meerdere manieren kan vormkrijgen.

Er is gekozen om de vergelijking te maken bij de arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie. Deze parketten lijken namelijk, afgezien van de manier waarop het prestatiemanagement wordt vormgegeven, erg op elkaar. Zo maken deel uit van dezelfde organisatie, hebben hetzelfde type medewerkers werken, worden landelijk op een zelfde manier aangestuurd door het College van Procureurs-Generaal, behandelen hetzelfde soort strafzaken in de eigen regio en hebben een vergelijkbare organisatie-inrichting. De context waarbinnen het prestatiemanagement vorm krijgt, is op deze manier erg vergelijkbaar. Tegelijkertijd hebben de parketten de vrijheid om het prestatiemanagement op eigen manier in te vullen. In het vooronderzoek werd duidelijk dat er daardoor in de parketten verschillende methodieken zijn, zoals de *Balanced Score Card* en de *A3-methodiek*, maar ook dat parketten in verschillende mate individuele professionals confronteren met prestaties.

Een andere reden waarom is gekozen voor het vergelijken van cases, komt voort uit de ervaring van de onderzoeker tijdens de eerste weken van de stage bij parket Midden-Nederland. Tijdens deze weken is duidelijk geworden dat de invulling van prestatiemanagement erg afhankelijk is van het handelen van de betrokken actoren binnen het parket. Een vergelijkend onderzoek kan inzicht bieden in de verschillen in dit handelen van actoren bij de twee parketten en daarmee mogelijk ook in de verschillende mogelijkheden om prestatiemanagement met professioneel werk te verbinden.

5.1.3 Case-selectie

Binnen het Openbaar Ministerie kunnen tien arrondissementsparketten worden vergeleken. Dit zijn Amsterdam, Den Haag, Limburg, Midden-Nederland, Noord-Holland, Noord-Nederland, Oost-Brabant, Oost-Nederland, Rotterdam en Zeeland – West-Brabant. Voor het onderzoek is gekozen om twee parketten vergelijken. De selectie van de cases heeft daarbij doelgericht plaatsgevonden op basis van de vormgeving van het prestatie management. Hierbij is gekozen voor een *most different* case-selectie (Bryman, 2012). Door bij de keuze van de cases al te selecteren op duidelijke verschillen, is getracht de kans te vergroten om ook echt verschillende vormen van verbinding te vinden.

Bij de selectie van de cases is gekozen om de variatie te zoeken in de diepte waarmee prestatie management doordringt in het parket. Een parket kan prestaties namelijk meer globaal volgen of de eigen prestatieafspraken met het College vertalen in afspraken met afdelingen en individuele professionals. Een parket dat de prestaties meer globaal volgt is Midden-Nederland, het parket waar de onderzoeker stage loopt. Dit is daarmee ook het eerste parket dat wordt bestudeerd. Dit parket is vergeleken met een parket dat bekend staat om het feit dat het de landelijke afspraken vertaalt naar concrete afspraken met afdelingen en individuele professionals, namelijk Oost-Nederland. Het contact met deze parketten is gelopen via de relaties binnen het parket Midden-Nederland en via de financieel directeur van het Openbaar Ministerie, Martijn Ridderbos.

5.2 ONDERZOEKSMETHODEN

Het antwoord op de onderzoeksvraag wordt gezocht aan de hand van verschillende methoden. Er is voor het onderzoek gebruik gemaakt van triangulatie. Triangulatie is het combineren van data vanuit verschillende bronnen (Bryman, 2012). Triangulatie wordt in dit onderzoek op twee manieren toegepast, namelijk door verschillende onderzoeksmethoden te combineren, maar ook door bij de verdiepende interviews verschillende type respondenten te interviewen. Hieronder worden de onderzoeksmethoden besproken per empirische deelvraag. De methoden staan ook samengevat in tabel 5.1 op de volgende pagina.

5.2.1 Prestatiemanagement in de parketten

De onderzoeker heeft tijdens zijn stageperiode bij parket Midden-Nederland meegelopen met de afdeling Bedrijfsvoering en de business controller. Hierbij heeft hij verschillende overleggen bijgewoond, waaronder vele overleggen met betrekking tot het prestatie management. Ook heeft de onderzoeker geparticipeerd in een aantal projecten en daarnaast vele gesprekken gevoerd over het prestatie management met betrokkenen binnen de organisatie (waaronder met de business controller). Deze vorm van onderzoek staat ook wel bekend als participatief observeren (Bryman, 2012). Deze observaties zijn op semigestructureerde wijze gedaan om de nuances van het prestatie management van het parket zo goed mogelijk te kunnen vangen. De theoretische concepten zijn hierbij dienend geweest om een juiste focus te creëren bij het observeren. Op deze manier is voor de onderzoeker een goed beeld ontstaan van het prestatie management van het parket Midden-Nederland.

Vervolgens zijn, om een diepgaander begrip te krijgen van de invulling van het prestatie management, een aantal verdiepende interviews gehouden binnen het parket Midden-Nederland en Oost-Nederland. Hierbij zijn gesprekken gevoerd met verschillende soorten respondenten. De keuze voor deze respondenten wordt in paragraaf 5.2.3 verantwoord.

Tabel 5.1: Onderzoeksmethoden per empirische deelvraag

	Participerende observatie	Semigestructureerde Interviews
<i>Invulling van het prestatie management</i>	x	x
<i>Randvoorwaarden voor het verbinden van prestatie management met professioneel werk</i>	x	x

5.2.2 *Randvoorwaarden voor het verbinden van prestatie management met professioneel werk.*

De (participatieve) observaties en vooral de verschillende verdiepende interviews hebben daarnaast gediend om de rol van de randvoorwaarden voor het verbinden van prestatie management met het professionele werk, te bepalen. Niet alleen is hiermee onderzocht of in de arrondissementsparketten aan deze voorwaarden wordt voldaan, ook is onderzocht op welke wijze aan deze voorwaarden invulling wordt gegeven.

5.2.3 *Selectie respondenten voor verdiepende interviews*

Binnen de verschillende parketten is geprobeerd een rijk beeld te vormen van de invulling van het prestatie management. Hiervoor zijn, naast de observaties, met verschillende actoren verdiepende interviews gevoerd. Omdat niet zozeer de oriëntatie van de persoon in kwestie centraal stond, maar voornamelijk de dagelijkse gang van zaken, zijn voor de interviews doelgericht een aantal respondenten geselecteerd die hier meer over konden vertellen. Deze actoren zijn vanuit verschillende rollen betrokken bij dit prestatie management.

De selectie van deze respondenten heeft in Midden-Nederland plaatsgevonden aan de hand van een aantal concrete prestatie-indicatoren. Belangrijk om te beseffen is dat de ene prestatieafpraak de andere niet is. Zo zijn er bijvoorbeeld prestatieafspraken die directe consequenties hebben voor het daadwerkelijke handelen van officieren en parketsecretarissen, zoals afspraken gericht op het afpakken van crimineel vermogen en afspraken over de productie die gedraaid moet worden, en er zijn afspraken die meer als bredere verantwoordelijkheid van het parket kunnen worden gezien. Denk hierbij aan de besteding van financiële middelen of bijvoorbeeld de instroom van het type zaken. Ook zijn er afspraken die zich meer richten op afdelingshoofden en teamleiders, zoals bijvoorbeeld het aantal functioneringsgesprekken dat gevoerd wordt. Deze prestaties worden ieder op een eigen manier gestimuleerd en gevolgd in de organisatie.

Voor deze scriptie zijn de prestatie-indicatoren die gaan over het afpakken van crimineel vermogen, de productie in de Interventie-omgeving en de productie in de Onderzoeks-omgeving als uitgangspunt genomen. Dit zijn ook meteen de prestatie-indicatoren waarmee officieren en parketsecretarissen het directste te maken hebben. Elk van deze prestatie-indicatoren heeft in parket Midden-Nederland een verantwoordelijke ("KPI-houder"). Deze ziet toe op het bereiken van

de doelstellingen. Met de drie verantwoordelijken van deze prestatie-indicatoren, ieder ook teamleider, is gesproken. Daarnaast is in Midden-Nederland een gesprek gevoerd met een coördinator voor het thema Afpakken en zijn gesprekken gehouden met officieren om ook die kant van het prestatie management te belichten.

De selectie van respondenten in Oost-Nederland is iets minder doelbewust gegaan. Er is bij de selectie van deze respondenten gebruik gemaakt van de sneeuwbal methode (Bryman, 2012). Via de directeur Financiën van het bredere concern is contact gelegd met de business controller van Oost-Nederland. Het eerste gesprek binnen Oost-Nederland is dan ook gevoerd met deze business controller en diende om een wat algemener beeld te vormen van het prestatie management van Oost-Nederland. Volgens is geprobeerd om met hulp van deze business controller ook in Oost-Nederland dezelfde verantwoordelijken voor de eerder geselecteerde prestatie-indicatoren te spreken. Dit is bij twee van de prestatie-indicatoren, de productie in de twee werkomgevingen, niet gelukt, omdat de afdelingshoofden in die periode erg druk bezet waren. Met de verantwoordelijke voor afpakken is wel gesproken. Deze verantwoordelijke heeft de onderzoeker vervolgens weer in contact gebracht met twee teamleiders uit de teams van de drukbezette afdelingshoofden. In deze gesprekken stond onder andere de sturing op de eerder geselecteerde prestatieafspraken centraal, maar is ook gesproken over het bredere prestatie management. Vervolgens is nog gesproken met een officier van justitie en een parketsecretaris om ook in Oost-Nederland die kant van het verhaal te belichten.

Zie tabel 6.2 op de volgende pagina voor een overzicht van de respondenten, hun functie en de duur van het gesprek.

5.3 OPERATIONALISATIE

De verdiepende interviews met de KPI-houders, teamleiders, MT-leden en afpakcoördinator zijn semigestructureerd opgezet. Dit wil zeggen dat van te voren bepaalde thema's aan de hand van het theoretisch kader zijn uitgedacht, maar dat rondom deze thema's veel ruimte is genomen voor het verhaal van de geïnterviewde. In de interviews zijn onder andere de invulling van het prestatie management, de randvoorwaarden voor verbinding en de effecten in de organisatie naar aanleiding van dit prestatie management ter sprake gekomen.

Bij elk interview is eerst ingegaan op de rol van de geïnterviewde in de organisatie en bij het prestatie management. Vervolgens is bij de KPI-verantwoordelijken en themaverantwoordelijken ingegaan op hun specifieke prestatie-thema's. Hierbij is voor de bijbehorende prestatie-indicatoren besproken wat ze precies inhouden, hoe daarop wordt gestuurd en wie daarbij betrokken zijn.

Vervolgens is in de interviews de concrete invulling van het prestatie management ter sprake gekomen. Dit is bij de KPI-houders gedaan aan de hand van hun specifieke indicatoren en bij de teamleiders ook door de sturing van professionals aan de hand van indicatoren in het algemeen te bespreken. Het prestatie management is hierbij aan de hand van de theoretische beschrijving ontleed in de volgende facetten:

- a) De manier waarop doelen worden gesteld;
- b) De manier waarop wordt gemeten;
- c) De manier waarop gemonitord;
- d) De manier waarop bijsturing vorm krijgt.

Tabel 5.2: Verdiepende interviews

Nr.	Parket	Functie	Duur gesprek
1	Midden-Nederland	Afpakcoördinator	1 uur en 20 minuten
2	Midden-Nederland	(1) MT-lid, KPI-houder en teamleider	40 minuten
3	Midden-Nederland	(2) MT-lid, KPI-houder en teamleider	45 minuten
4	Midden-Nederland	(3) MT-lid, KPI-houder en teamleider	30 minuten
5	Midden-Nederland	Sturend-secretaris: Lijnverantwoordelijke parketsecretarissen van een afdeling	50 minuten
6	Midden-Nederland	Officier van Justitie	30 minuten
7	Midden-Nederland	Officier van Justitie	30 minuten
8	Midden-Nederland	Officier van Justitie	45 minuten
9	Oost-Nederland	Business Controller	1 uur en 20 minuten
10	Oost-Nederland	MT-lid en themaverantwoordelijke 'afpakken'	40 minuten
11	Oost-Nederland	(1) Teamleider	1 uur en 40 minuten
12	Oost-Nederland	(2) Teamleider	1 uur en 15 minuten
13	Oost-Nederland	Officier van Justitie	25 minuten
14	Oost-Nederland	Parketsecretaris	30 minuten

Het vijfde element, de meetsystemen die hierbij worden gebruikt, is weggelaten, omdat dit te technisch is voor deze scriptie. De concrete topics die zijn besproken bij de verschillende facetten staan in tabel 5.3.

De randvoorwaarden voor verbinding zijn niet als aparte topics in de interviews aangedragen. Het al dan niet aanwezig zijn van deze randvoorwaarden bij het prestatie management van de parketten is namelijk op te maken uit de manier waarop wordt vormgegeven aan het stellen van doelen, het meten van deze doelen, het monitoren en het bijsturen. De verbinding met het professionele werk is in de interviews dan ook bij het bespreken van deze facetten aan de orde gekomen.

De interviews met de officieren en parketsecretarissen zijn ook semigestructureerd opgezet. In deze interviews hebben de respondenten meer verteld over hun werkzaamheden en de manieren waarop ze in dit werk gestuurd worden. Bij het bespreken van de sturing is ingegaan op de sturing aan hand van cijfers en de manier waarop ze hierbij betrokken worden. De manier waarop het prestatie management wordt ervaren en het effect op het handelen is ook besproken.

Het interview met de business controller van Oost-Nederland is ten slotte vrij open ingestoken. In dit gesprek zijn de verschillende sturingscycli van het prestatie management van Oost-Nederland besproken.

Zie bijlage 1 voor de uitgebreide topiclijsten.

Tabel 5.3: Operationalisatie van de invulling van prestatie management

Facet prestatie management	Topic
Doelen	Soort prestatiedoelstellingen
	Manier van tot stand komen
Meten	Betrokkenen
	Manier van meten
Monitoren	Betrokkenen
	Manier van monitoren
Bijsturen	Betrokkenen
	Manier van bijsturen
	Relevante factoren bij het bijsturen
	Verschillen in de aansturing van parketsecretarissen en officieren

5.4 DATA-ANALYSE

Voor het onderzoek zijn tijdens de observatieperiode aantekeningen bijgehouden over de verschillende gesprekken en vergaderingen. Daarnaast zijn de verdiepende interviews getranscribeerd. Alle data die hieruit voortkwam, is vervolgens aan de hand van NVivo op een open wijze gecodeerd. Dit wil zeggen dat de data als uitgangspunt is genomen in het komen tot de bevindingen. Met de data-analyse is een beeld gevormd van het prestatiemanagement van de twee arrondissementsparketten. Ook is geanalyseerd hoe de randvoorwaarden voor verbinding hierbij zijn terug te zien en op welke manier deze precies worden ingevuld.

5.5 VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID

5.5.1 Validiteit

Het bedrijfsmatige instrument 'prestiemanagement' wordt in de literatuur eenduidig beschreven. Dit maakt het makkelijk om de verschillende facetten van prestatiemanagement te onderscheiden en daarmee een theoretisch raamwerk te ontwikkelen waarover het gesprek kan worden aangegaan. Het feit dat de betrokkenen bij het prestatiemanagement daarnaast tijdens de interviews goed snapt wat er met prestatiemanagement wordt bedoeld, onderstreept de duidelijke aard van het concept. Er kan dan ook met vrij veel vertrouwen worden gezegd dat tijdens de interviews en observaties het prestatiemanagement op een juiste manier in beeld is gekomen.

De beschrijvingen en analyses van het prestatiemanagement en de manier waarop hierbij verbinding wordt gelegd met het professionele werk zijn aan het eind van het onderzoek voorgelegd aan een aantal leden van de arrondissementsparketten. Hiermee is in beide organisaties het gevormde beeld getoetst. Dit heet ook wel *member validation* (Bryman, 2012). Zo zijn onder andere gesprekken gevoerd met de business controller in Midden-Nederland over de resultaten, is een eerste analyse voorgelegd aan een teamleider in Oost-Nederland en is het gevormde beeld van Midden-Nederland getoetst bij een officier in Midden-Nederland. Door de bevindingen op deze manier te valideren is getracht de robuustheid van het onderzoek te versterken.

Daarnaast blijft natuurlijk altijd een zekere mate van voorzichtigheid wat betreft de conclusies en resultaten op zijn plaats. Prestatiemanagement is namelijk iets wat zich manifesteert door de jaren heen, terwijl het beeld gebaseerd is op de observaties en interviews gedurende de stage. Het blijft daarmee altijd een momentopname.

Ten slotte gaat de externe validiteit over de vraag in hoeverre de resultaten generaliseerbaar zijn voorbij de context van dit onderzoek (Bryman, 2012). Als blijkt dat verbinding tussen prestatiemanagement en professioneel werk op meerdere manieren vorm kan krijgen, dan is de kans groot dat dit ook in andere professionele organisaties het geval is. Het werk in deze organisaties is immers van vergelijkbare aard. Wordt echter maar één vorm van verbinding gevonden in de twee arrondissementsparketten, dan kan hieruit nog niet worden geconcludeerd dat er ook maar één vorm van verbinding mogelijk is. Het kan namelijk altijd zo zijn dat in een andere professionele organisatie, zoals één van de andere arrondissementsparketten, wel een andere vorm van verbinding is terug te vinden. Daarnaast is de specifieke invulling van het prestatiemanagement erg afhankelijk van de betrokken actoren en de praktijken waarin het vorm krijgt. Het doel van het onderzoek is om deze invullingen nauwkeurig in hun context te bestuderen en beschrijven. Hierbij is niet geprobeerd om te komen tot generaliseerbare aanpakken die meteen in een andere context zijn toe te passen.

5.5.2 *Betrouwbaarheid*

Betrouwbaarheid gaat over de herhaalbaarheid van het onderzoek (Bryman, 2012). Deze is voor dit onderzoek aan de ene kant groot, omdat de stappen van het onderzoek systematisch zijn gerapporteerd en aan de hand van de topiclijsten soortgelijke gesprekken kunnen worden gevoerd met hetzelfde type respondenten in de twee parketten. Aan de andere kant is de herhaalbaarheid van het onderzoek ook klein, omdat de onderzoeker een directe rol heeft gespeeld in de participatieve observaties en bij de interviews. Juist de rol van stagiair bij de afdeling bedrijfsvoering heeft erg geholpen bij het vormen van een goed beeld van het werk binnen de arrondissementsparketten en het prestatie management. De unieke positie van de onderzoeker beperkt daarmee ook de herhaalbaarheid, en daarmee de betrouwbaarheid, van het onderzoek.

6 PRESTATIEMANAGEMENT IN DE ARRONDISEMENTSPARKETTEN

In dit hoofdstuk wordt de invulling van het prestatie management van de twee arrondissementsparketten besproken. Hierbij wordt eerst ingegaan op de duidelijke overeenkomsten tussen de parketten. Vervolgens komt de specifieke invulling per parket ter sprake.

6.1 OVEREENKOMSTEN PARKETTEN

6.1.1 Prestatiecyclus met het College van procureurs-generaal

Prestatiemanagement is een redelijk nieuw fenomeen binnen het Openbaar Ministerie. Arrondissementsparketten maken hierbij jaarlijks prestatieafspraken met het College van procureurs-generaal, de landelijke leiding. Hiervoor moet het parket vóór september een jaarplan insturen met de plannen voor het komende kalenderjaar. Deze jaarplannen hebben (grotendeels) een verplicht format en in het plan komt ter sprake wat het parket het College wil/kan bieden voor het komende jaar op het gebied van verschillende doelstellingen. Hierbij valt te denken aan de productie van strafzaken, de financiën en het afpakken van crimineel vermogen. Dit jaarplan wordt vervolgens in november/december besproken met het College. Na deze bespreking komt het College in januari/februari terug met de definitieve afspraken voor dat jaar in de vorm van een managementletter. Deze managementletter kan worden gezien als een contract tussen het bestuur van het arrondissementsparket en het College over de te halen prestaties. De prestatieafspraken die hierin staan, worden over het algemeen, zeker ook gezien de krimpende budgetten van de parketten, als ambitieus beschouwd.

De prestatieafspraken uit de managementletter zijn geformuleerd als meetbare doelstellingen die worden gevolgd aan de hand van een aantal kritische prestatie-indicatoren (KPI's). Jaarlijks worden afspraken in deze managementletter met ieder parket afspraken gemaakt over de te leveren productie van strafzaken, het aantal zaken op bepaalde beleidsprioriteiten, de financiën en het personeel. Na afloop van het jaar wordt de balans opgemaakt en wordt er een gesprek gevoerd tussen het College en het bestuur van het parket. De parketleiding legt hierbij verantwoording af over het wel of niet behalen van de afspraken en de achterliggende redenen. Hiermee worden de resultaten in perspectief geplaatst.

6.1.2 Functionele verantwoordelijkheid

Binnen de parketten Midden-Nederland en Oost-Nederland wordt de verantwoordelijkheid voor deze prestatieafspraken vervolgens weer onderverdeeld over de verschillende afdelingshoofden en teamleiders. Zij worden hiermee functioneel verantwoordelijk gemaakt voor het resultaat op een aantal kritische prestatie-indicatoren. Eén van de teamleiders uit Midden-Nederland zegt hierover:

“De KPI's zijn verdeeld over verschillende leidinggevenden en als KPI-houder ben ik, nou ja je zou zo kunnen zeggen, functioneel verantwoordelijk voor het afpakken. (...) Uiteindelijk is de hoofdofficier natuurlijk eindverantwoordelijk, maar die functionele verantwoordelijkheid maakt dat ik aangesproken wordt op de doelstellingen die we moeten halen en ik daar geregeld verantwoording over afleg hoever we staan. En dat doe ik met heel veel mensen in de organisatie, dus ik heb een functionele aansturing op een heel aantal mensen zonder dat ik die lijnverantwoordelijkheid heb.” (Teamleider en KPI-houder)

Uit dit fragment wordt duidelijk dat KPI-houders gedurende het jaar een functionele verantwoordelijkheid dragen om de prestaties van het parket te volgen, deze prestaties waar nodig moeten bijsturen in samenspraak met hun collega's en over hun handelen verantwoording moeten afleggen aan de parketleiding. De KPI-houders zitten in beide parketten in het (Breed) Management Team van het parket en dragen daarmee gezamenlijk de overstijgende verantwoordelijkheid voor de prestaties van het parket. Aan het eind van de rit blijft het bestuur van het parket echter verantwoordelijk voor de prestaties.

6.1.3 *Afdeling Bedrijfsvoering*

Het monitoren en bijsturen van de prestatieafspraken door de functioneel verantwoordelijke gebeurt aan de hand van prestatie-informatie. Deze informatie wordt gegenereerd door de afdeling Bedrijfsvoering van het parket. Ieder arrondissementsparket heeft zo'n eigen afdeling Bedrijfsvoering. Dit is ook de afdeling waar de onderzoeker in Midden-Nederland heeft stage gelopen. Deze afdeling is onder meer verantwoordelijk voor het genereren van de prestatie-informatie van het parket en het ondersteunen van de parketleiding in de bedrijfsmatige keuzes. Deze prestatie-informatie wordt gehaald uit de systemen waarin de strafzaken worden geregistreerd. Aan de hand van zogenaamde *queries* worden lijsten en dashboards gemaakt waarmee de prestaties op bepaalde onderwerpen inzichtelijk worden gemaakt. Denk hierbij aan de productie van een afdeling, het soort zaken dat is afgedaan, de instroom, welke zaken op wiens naam staan, etc. Aan de hand van deze lijsten kan een afdelingshoofd of teamleider vervolgens monitoren en waar nodig bijsturen.

6.1.4 *Andere vormen van sturing*

Naast het gebruik van prestatie management zijn binnen de twee arrondissementsparketten ook andere vormen van sturing terug te zien waarmee de prestaties van de professionals worden beïnvloed. Zo wordt bijvoorbeeld bij de functioneringsgesprekken van officieren, feedback meegenomen van rechters, politie en collega's om een beeld te krijgen van het functioneren van een officier. Ook beoordeelt een kwaliteitsofficier of teamleider de professionele kwaliteit van een officier op zitting door eens in de zoveel tijd een zitting bij te wonen. Dit kan worden getypeerd als een vorm van intervisie. Ook zijn er andere overleggen en bijeenkomsten waar de zaken meer juridisch inhoudelijk worden gestuurd, zoals bij het strafmaatoverleg, teamvergaderingen en inhoudelijke bijscholingen. Het 8-wekenoverleg is dan nog een ander voorbeeld van sturing op strafzaken. Hierbij wordt een strafzaak voor de meervoudige kamer acht weken voor zitting aan de hand van een checklist bekeken, zodat een officier bijtijds een beeld heeft van wat er nog moet gebeuren voordat een zaak op zitting kan komen. Op deze manier wordt voorkomen dat men heel kort voor de zitting erachter komt dat bepaalde dingen nog niet zijn gedaan en de zaak moet worden aangehouden. Naast het prestatie management zijn er dus ook nog andere manieren van sturing.

6.2 **PRESTATIEMANAGEMENT MIDDEN-NEDERLAND**

6.2.1 *Belang prestatie management*

In Midden-Nederland wordt door de respondenten expliciet aangegeven dat prestatie management een sturingsinstrument is dat onderdeel uitmaakt van een bredere set van sturingsinstrumenten.

Prestatiemanagement wordt gezien als een belangrijke toevoeging aan deze set, maar er wordt tegelijkertijd benadrukt dat het maar een deel van de werkelijkheid inzichtelijk maakt.

Prestatiemanagement moet daarom vooral niet als zaligmakend worden beschouwd. Uit de gesprekken werd duidelijk dat vooral de professionaliteit van de medewerker leidend moet zijn. Eén van de leidinggevendenden gaf zelfs aan dat hij bang was dat als er te veel op cijfers en prestaties zou worden gestuurd dat dit het verantwoordelijkheidsgevoel en de bevoegenheid van de professionals zou schaden. Hierbij is volgens een andere leidinggevende de kwaliteit van het werk niet (goed) in cijfers te vangen. Het volgende fragment vat deze aanpak van Midden-Nederland samen:

“Je moet je realiseren dat [prestatie management] maar een klein deel van de werkelijkheid is. Heel veel wat wij doen is niet te vatten in kwantitatieve indicatoren, maar dat wil niet zeggen dat het niet heel belangrijk is. En wat je niet moet doen, is die KPI's zien als een soort einddoel en daar gewoon alle energie op inzetten om dat te halen, terwijl dat misschien ten koste gaat van iets dat belangrijker is. Dan krijg je die perversiteit van sturing. Perverse effecten, dat je dus gaat voor het behalen van dat cijfers, terwijl het gaat natuurlijk niet om het cijfers, maar om datgene wat erachter zit aan doelen of aan waarden van het OM. Dus je moet je gewoon niet blind staren op die KPI's en je moet oog houden voor perverse effecten. Maar weet je, ik vind dat wij hier op het parket best wel ontspannen omgaan met KPI's. En dat wij heel veel oog hebben ook voor ander soortige werkzaamheden, belangen en noem het maar. Alleen het is gewoon heel lastig om daar zicht op te houden. Daar heb je gewoon heel andere instrumenten voor om dat te doen.” (Teamleider)

In dit fragment geeft de teamleider aan dat het management (waarvan de teamleider zelf onderdeel is) zich vooral niet moet blindstaren op de KPI's. Er zijn volgens deze teamleider andere instrumenten, zoals functioneringsgesprekken, intervisie en feedback van collega's waarmee het werk van de professionals beter gestuurd kan worden. Dit neemt volgens dezelfde teamleider echter niet weg dat prestatie management wel kan worden gebruikt om een aantal cruciale meetpunten te creëren waarmee de prestaties van het parket in de gaten kunnen worden gehouden. Er is dan volgens de teamleider echter meer sprake van voorraadsturing of sturing op snelheid, dan over het direct sturen van de prestaties van professionals.

Bij de aansturing van professionals is in Midden-Nederland dan ook gekozen om geen prestatieafspraken te maken met de individuele medewerker. Door een aantal van de leidinggevendenden is aangegeven dat in het verleden pogingen zijn ondernomen om te komen tot productienormen voor de professional, maar dat dit heel moeilijk is gebleken door de grote variatie in het werk van de professionals en de variatie in de duur van zaken. Ook is binnen het parket in het verleden door een van de teamleiders geopperd om te gaan tijdschrijven. Dit is toen niet heel positief ontvangen. Deze initiatieven zijn daarom weer losgelaten. Vandaag de dag zijn er daarom geen normen voor de individuele professional qua productie. Er wordt vertrouwd op de professionaliteit, betrokkenheid en bevoegenheid van de individuele medewerker. Er is geen zicht (in de vorm van cijfers) op de besteding van de tijd van individuele werknemers en de resultaten die zij in deze tijd opleveren. Een van de teamleiders gaf daarbij aan dat hij ook niet verwacht dat de prestaties van individuele professionals zouden verbeteren als dit wel het geval zou zijn. Sturing op basis van prestatie metingen heeft daarmee in het parket een meer globaal karakter:

R: “Ja, [de professionals] worden niet op basis van cijfers gestuurd. (...) [Het] zit hem vooral in dat we bijvoorbeeld moeten zien of we te weinig zaken beoordelen, dus dat de voorraden oplopen. Zodat je in je capaciteitstoedeling daarop kan acteren. Dus als je ziet dat, ik noem maar wat, dat in LC (Lokale Criminaliteit) alle voorraden weg zijn en hier lopen ze gigantisch op, dan moet je met elkaar kijken of er niet tijdelijk mensen van LC naar DC (Districtelijke Criminaliteit) moeten. En andersom, als bij LC, moeten we het virtueel parket niet nog een keer uitnodigen. Dus we zijn wel aan het sturen op voorraden en doorlooptijden. Alleen daar hebben de mensen hier heel weinig mee te maken. Ze doen gewoon hun werk.” (Teamleider)

Dit fragment illustreert de sturing op basis van het prestatie management in Midden-Nederland die wat globaler en meer parket-breed plaatsvindt. Ook in de gesprekken met de professionals kwam deze meer globale sturing naar voren. Zo wisten de geïnterviewde professionals niet zo goed of ze zinnige dingen konden vertellen over het thema en gaf een van hen aan verbaasd te zijn dat ik het onderwerp bij het Openbaar Ministerie onderzocht:

“Wel grappig dat je dat bij het OM dan onderzoekt, want bij een commercieel bedrijf kan je natuurlijk makkelijk zeggen van je moet dit en dit gewoon zo halen. Maar hier is dat... natuurlijk op de achtergrond speelt mee dat het overall in the end gaat om geld, ook hier. Is ook zo, maar of dat je prestaties verandert? Dat denk ik hier niet.” (Officier)

6.2.2 Sturingcycli

Jaarlijks maakt het parket Midden-Nederland, net als de andere arrondissementsparketten, prestatieafspraken met het College (zie hiervoor ook de overeenkomsten tussen de parketten). Deze prestatieafspraken worden gedurende het jaar gevolgd in vergaderingen op parketniveau. Deze vergaderingen vinden twee maal per maand plaats, één keer met hoofdofficier en plaatsvervangend hoofdofficier in het Resultaten-MT en één keer zonder hen in het Operationeel Overleg. De afdeling bedrijfsvoering levert voor deze vergaderingen de cijfers aan. Het Operationeel Overleg dient hierbij ter voorbereiding van de besluitvorming in het Resultaten-MT.

Blijkt tijdens één van deze vergaderingen dat de prestaties op een bepaalde KPI achterblijven, dan wordt de verantwoordelijke voor die prestatie-indicator hierop aangesproken. Er wordt gevraagd om een verklaring en er wordt besproken wat diegene eraan gaat doen (beheersmaatregel). Mocht diegene nog niet meteen weten waarom de cijfers achterblijven, dan gaat deze in de organisatie op zoek naar de oorzaak. De afdeling bedrijfsvoering speelt hierbij, naast een signalerende, een faciliterende en ook wel onderzoekende rol.

Naar aanleiding van deze parket-brede vergaderingen worden in de organisatie verschillende acties ondernomen om achterblijvende prestaties te stimuleren. Zo zijn er bijvoorbeeld professionals verantwoordelijk gemaakt om de prestaties op bepaalde thema's te stimuleren. Hierbij valt te denken aan de senior parketsecretarissen die in de rol van sturend secretaris toezien op de voorraden en doorlooptijden van zaken. Deze mogen niet te hoog oplopen, omdat zaken anders te lang blijven liggen en de parket-brede productie hierdoor achter blijft. Vooral bij een zaak waarbij een verdachte niet in hechtenis zit, is het risico namelijk aanwezig dat de zaak te lang blijft liggen. De sturend secretaris moet dit zien te voorkomen en stuurt daarom hierop aan de hand van sturingslijsten:

“Maar je hebt ook mensen (verdachten) die de weekdienst binnen krijgt die bijvoorbeeld geschorst worden of die je niet gaat voorgeleiden en in principe worden die zaken dan ingestuurd. En ja, het gevaar zit er natuurlijk in dat je die zaken een beetje uit het oog gaat verliezen en daar wordt dan wel op gestuurd. In die zin dat je dan een lijstje krijgt van die en die zaken stonden nog op jullie naam, die liggen nu wel lang, die moeten nu beoordeeld worden.” (Officier)

Uit de sturingslijsten kan blijken dat een parketsecretaris een zaak moet beoordelen, omdat deze te oud wordt. Mocht deze parketsecretaris niet in de gelegenheid zijn om deze zaak snel te beoordelen, dan heeft de sturend secretaris ook de mogelijkheid om de zaak weg te halen bij de professional om zo de prestaties van het parket goed te houden:

“Wat ik ook wel eens doe, is dat ik bij sommige secretarissen zaken weghaal en die naar een taskforce overhevel, omdat de taskforce daar wat meer gelegenheid voor heeft en die secretaris geen tijd heeft om geschorste zaken, [met verdachten] die niet vast zitten, die niet in termijnen lopen, die komen wel een keer. Maar dat zijn wel ernstige zaken. Dus die haal ik dan weg, zodat zij zich kunnen concentreren op de preventieven, waar al die termijnen aan zitten en de taskforce zich kan concentreren op de zaken zonder termijnen.” (Sturend secretaris)

Door de zaken over te hevelen naar een taskforce met stagiairs, administratief juridisch medewerkers en een aantal senior parketsecretarissen, wordt de professional ontlast en kan hij zich richten op de preventieven, de zaken met verdachten die in hechtenis zitten. Deze manier van werken maakt daarmee nogmaals de parket-brede aard van het prestatie management duidelijk. Prestatiemanagement wordt niet zozeer gebruikt om toe te zien op de individuele prestaties van de parketsecretaris, maar wordt vooral gebruikt om de bredere prestaties van de afdeling en het parket hoog te houden.

6.2.3 Verdergaand prestatie management op specifieke thema's

Het thema afpakken is met betrekking tot het prestatie management een bijzonder thema in Midden-Nederland. Bij het afpakken van crimineel vermogen wordt prestatie management namelijk anders aangepakt. Het grote verschil zit hem vooral in het feit dat er een concrete doorvertaling plaatsvindt van de parket-brede doelstellingen richting afdelingen en professionals. Op deze doelstellingen wordt vervolgens gemonitord en waar mogelijk bijgestuurd door de KPI-verantwoordelijke voor afpakken en de afpakcoördinator.

De verdere doorvertaling van de doelstellingen is ook terug te zien in het feit dat afpakken het enige thema is dat ook direct terug komt in het functioneringsgesprek van de officier. Hierbij wordt echter nog steeds heel bewust gekozen om richting de professional geen cijfers te communiceren. Dit, mede om perverse effecten te voorkomen. Men wil vooral dat afpakken een onderdeel wordt van de professionaliteit en niet iets wordt dat moet vanwege de cijfers. Daarom wordt in plaats van de cijfers het belang van afpakken gecommuniceerd en wordt, als iemand achter blijft ten opzichte van de doelstellingen, tijdens het functioneringsgesprek het gesprek aangegaan over de reden waarom iemand achterblijft. Als iemand vervolgens een goede reden heeft voor dit achterblijven, bijvoorbeeld omdat de desbetreffende officier alleen maar zedenzaken doet, dan is dit prima. Heeft

de officier geen goede reden dan wordt in dit gesprek ook besproken op welke manier de prestaties op het afpakken kunnen worden verbeterd.

Een tweede thema waarbij meer zicht is op de individuele bijdrage van de professional is het aantal zittingen (en diensten) dat een officier doet. Deze worden door de teamleiders bewust in de gaten gehouden om te zorgen voor een evenwichtige werkverdeling tussen de officieren:

“Ik kan natuurlijk wel kijken naar hoeveel zittingen een officier doet, dat doen we wel, dus we krijgen eens in de zoveel tijd van het roosterbureau een overzicht met het aantal zittingen dat een officier doet en dat gaan we dan ook weer normeren. Ik wil niet dat een officier meer dan zoveel zittingen doet bijvoorbeeld. Maar ja, dat zegt heel weinig over kwaliteit, maar dat zegt veel meer over een evenwichtige werkverdeling, dus wat ik wil is dat het niet zo kan zijn dat de ene officier twee keer zo hard moet werken dan de andere, omdat hij altijd ja zegt, terwijl de ander altijd nee zegt tegen een extra zitting. Dat wil ik gewoon niet. Dus dat soort lijsten, die cijfers over het aantal zittingen, dat zegt me veel meer iets over een meer evenredige werkverdeling of een zo evenredig mogelijke werkverdeling.” (Teamleider)

Doordat de zittingen (en diensten) echter worden ingepland door het roosterbureau, merkt de officier weinig van het feit dat hierop gestuurd wordt.

6.2.4 Bijsturen van prestaties

Het voorgaande kan het beeld hebben gegeven dat de prestaties van professionals maar weinig worden gestimuleerd. Individuele prestaties van professionals worden echter wel degelijk op verschillende manieren gestimuleerd. Het feit dat de werkzaamheden van professionals niet direct worden gevolgd, is daarmee niet per definitie een probleem. Zo verplicht de wet bijvoorbeeld dat zaken binnen een bepaalde termijn moeten worden behandeld als een verdachte in hechtenis zit. Deze wettelijke termijnen zorgen er daardoor voor dat de voortgang in de zaken wordt bewaakt:

“Maar er wordt wel op termijnen bijvoorbeeld gelet. Dat wel. Want kijk mensen die bijvoorbeeld vast zitten, daar zit je natuurlijk wel bovenop, want je bent gewoon volgens de wet verplicht en elke keer komen ze op zitting. Dus daar ben je heel druk mee.” (Officier)

Door de wettelijke termijnen moet een zaak altijd binnen een bepaalde tijd worden onderzocht, beoordeeld en op zitting komen waardoor de voortgang van het werk wordt gegarandeerd. Hierbij kan wel om uitstel worden gevraagd, omdat er bijvoorbeeld nog onderzoekswensen zijn, maar dan moet dit door de officier goed onderbouwd worden.

Daarnaast worden de prestaties van officieren ook gestimuleerd doordat hun zittingen door het roosterbureau worden ingepland. Het feit dat ze op zitting staan met bepaalde zaken, zorgt er daarmee voor dat ze die zaken wel moeten voorbereiden, omdat ze anders ten opzichte rechters en advocaten (en soms de media) voor gek staan.

Ten slotte zijn er ook andere manieren waarop de prestaties van de professionals worden gestimuleerd. Zo wordt bij afpakken bijvoorbeeld, in plaats van sturing op cijfers, vooral het bewustzijn om af te pakken gestimuleerd. Maandelijks wordt hiervoor een nieuwsbrief rondgestuurd om de professional attent te maken op het feit dat er moet worden afgepakt. In deze nieuwsbrief staan simpele tips en trucs om het afpakken gemakkelijker te maken en hierin worden ook goed

gedrag en successen uitgelicht. Daarnaast hangen in het parket posters met de hoeveelheid beslag dat is gelegd op crimineel vermogen. Verder is de afpakcoördinator gedurende een bepaalde tijd erg betrokken geweest bij veel onderzoeken om de zaaksofficieren te ondersteunen bij het afpakken. Teamleiders stimuleren daarnaast ook nog om af te pakken door bijvoorbeeld in ieder onderzoeksvoorstel om een afpakparagraaf te vragen.

6.2.5 Impact op professionals

Omdat professionals in Midden-Nederland niet direct op individuele prestatieafspraken worden aangesproken, zegt het prestatie management hen weinig en hebben ze ook niet direct een mening over het onderwerp. Indirect beïnvloedt het prestatie management op bepaalde thema's natuurlijk wel hun handelen. Zo verandert het werk van de professional bijvoorbeeld weldegelijk doordat het afpakken wordt gestimuleerd om de parket-brede afpakdoelstellingen te halen.

6.2.6 Positieve effecten

Het positieve aan de invulling van het prestatie management van Midden-Nederland is dat professionals een grote mate van professionele autonomie kunnen behouden, terwijl toch zicht wordt gehouden op de prestaties van het parket en daar ook op bij wordt gestuurd. Er is echter wel maar een beperkte mate van controle over het werk van de individuele professional.

6.2.7 Perverse effecten

Doordat de professionals niet worden aangestuurd op cijfermatige prestatiedoelstellingen is er ook geen sprake van perverse effecten.

6.2.8 Behoeftte aan meer zicht op de prestaties van professionals

Twee van de drie gesproken teamleiders gaven tijdens het interview aan dat zij tot op zekere hoogte wel behoefte hebben aan meer zicht op de prestaties van professionals:

“Ja, kijk. Je wilt toch uiteindelijk als parket, als bedrijf, wil je weten als je weet wat je instroom is, hoe je ervoor kunt zorgen dat die instroom op een efficiënte en kwalitatief goede manier wordt weggewerkt. Wat we nu doen is daar medewerkers tegenaan zetten en uit ervaring merken we als we vier medewerkers in een dienst zetten, dan redden we het wel. Soms moeten we daar nog een vijfde of een zesde tegenaan plakken, maar daar redden we het wel mee, maar de vraag is: werkt iedereen even efficiënt of zouden er collega's bij mij in het team nog wel productiever zijn als ze wat meer onder druk worden gezet. Dat klinkt wat negatief, maar toch onderdruk worden gezet dat ze weten dat de norm is dat, ik noem maar wat, drie producten per dag oplever. Ik heb d'r vandaag maar twee gedaan, dat is een tegenvaller, morgen doe ik er even de schouders onder en maak ik d'r vier van. Ik heb d'r wel een gevoel bij als je daar veel transparanter over bent en daar goede afspraken over maakt dat dat ook motiverend werkt en dat je dan ook veel beter je mensen kunt inzetten op basis van behoefte. In plaats van nu toch wel een beetje op onderbuik gevoel.” (Teamleider)

Eén van deze twee teamleiders gaf aan het momenteel heel lastig te vinden om verwachtingen uit te spreken richting de medewerkers. Zeker ook, omdat er geen normen zijn om te bepalen of een

professional goed presteert. Deze teamleider denkt daarom dat hier wel meer op kan worden geïnvesteerd:

“Ik geloof er wel in dat je daarmee ook meer zicht krijgt op wat je mag verwachten. Dus het is ook een beetje kip-ei-verhaal. Als je investeert op dat soort gesprekken en op resultaatsturing, dan zie je waarschijnlijk steeds meer welke resultaten je voor kan leggen.” (Teamleider)

6.3 PRESTATIEMANAGEMENT OOST-NEDERLAND

6.3.1 Belang prestatie management

Binnen het parket Oost-Nederland vindt men cijfers en prestatieafspraken erg belangrijk. In alle gesprekken met de teamleiders, de business controller en het MT-lid komt de wens naar voren om te voldoen aan prestatiedoelstellingen. Een van de teamleiders geeft zelfs aan dat hij het eigenlijk wonderbaarlijk vindt dat binnen het Openbaar Ministerie pas betrekkelijk laat de koppeling is gemaakt tussen prestaties en financiering. Een gespreksfragment dat dit belang van sturing op resultaten goed illustreert, is:

“Er spreekt ook een hoog ambitieniveau uit. Kijk, als je met z’n allen dingen afspreekt als OM concern, dan heeft dit parket wel zoiets van: ‘Wij lopen niet voor onze verantwoordelijkheden weg, want Oost-Nederland is natuurlijk het grootste parket van Nederland.’ Dat betekent dus ook dat je een verantwoordelijkheid hebt die daarbij hoort en dat straalt iedereen wel uit. (...) Als Oost-Nederland zou achterblijven in het behalen van de resultaten of zelfs zoiets heeft van: ‘Ja, luister, het is allemaal veel te ambitieus. Wij kunnen dat of wij doen dat niet.’ Ja, daarmee zou het concern het ook niet halen. Dus als jij een groot parket bent, dan heb jij een grote bijdrage aan de concernafspraken en verantwoordelijkheden. Dus dat legt ook een verantwoordelijkheid op iedereen hier.” (Management Teamlid)

Het parket Oost-Nederland wil graag verantwoording afleggen over het eigen handelen richting het College (en andere ketenpartners) en voldoen aan de afgesproken doelstellingen. Cijfers bieden daarbij een goed hulpmiddel om op deze prestaties te sturen:

“Die KPI’s geven mij de gelegenheid om ergens op te sturen. Even weer terug naar de aanpak van overvallen. Als wij niet heel concreet een cijfer hadden als streefgetal waar we naartoe gaan in 2014, dan hadden we nooit zo sterk kunnen sturen op dat resultaat. Want als het gewoon maar een beetje vrijblijvend is georganiseerd van: ‘Nou ja, als het maar naar beneden gaat,’ ja, daar wordt ik niet warm van. Maar als er staat: ‘Dit is wat je moet halen met z’n allen, ja, dan heb je wel een keihard instrument wat je zelf over een meerjarenplanning kunt uitsmeren dat je zegt van: ‘Ja, uiteindelijk moeten we daar uitkomen.’ Nou, en dat biedt dus ook een sturingsmogelijkheid.” (Management Teamlid)

De wens om te voldoen aan prestatieafspraken wordt ook duidelijk uit het feit dat de prestaties over het afgelopen jaar in de kantine van het parket worden getoond op digitale schermen. Prestaties worden hiermee zeker niet weggehouden van professionals, maar vormen een belangrijk onderdeel van de dagelijkse professionele werkelijkheid. De leiding van het parket wil de professional

aanspreken op zijn verantwoordelijkheid bij het behalen van de doelstellingen. De professional moet daarom verantwoording afleggen over zijn handelen:

“Kijk, ik vind dat het niet meer kan zoals vroeger. Toen werd er totaal volgens mij niet gestuurd, hadden we ook nauwelijks een monitor en deed iedereen, zeg maar eventjes, het werk waarvan die dacht dat het goed was zonder dat er echt gestuurd werd op prioriteiten en zonder dat er ook inzichtelijk was of je de goede dingen deed.” (Teamleider)

Dit fragment laat goed zien dat de parketleiding vindt dat professionele autonomie zonder sturing op prestaties niet meer kan. De leiding wil zicht hebben op de werkzaamheden van de professional en hem of haar laten bijdragen aan het grotere geheel door concrete afspraken te maken. Dit moet helpen om deze werkzaamheden te laten aansluiten bij de focus van het parket.

Prestatiemanagement en de bijkomende cijfers zijn daarbij een belangrijk instrument.

Leidinggevendenden hebben op deze wijze concrete handvatten om zicht te houden op de prestaties. Het prestatie management wordt hierbij niet zozeer gebruikt om mensen af te rekenen. Er wordt aangegeven dat er geen sprake is van een afrekencultuur. Het gesproken MT-lid sprak daarentegen over een ‘in control’ cultuur. Het volgende fragment illustreert dit:

“Kijk, als jij een algemeen cijfer hebt van 10 procent van onze zaken is ouder dan 18 maanden. Die 10 procent zegt niks. Zeg je van: ‘Goh, wat erg.’ Maar wie is nou eigenaar. Wie is nou verantwoordelijk. Als je die 10 procent uitrafelt in: die tien procent bestaat uit twee procent voor dat team, drie procent voor dat team, drie procent voor dat team en twee procent voor dat team. Nou, dan heb je 10 procent. En van drie procent kan ik zien: nou, dat zijn 50 zaken en die 50 zaken hebben 10 officieren en die 10 officieren hebben ieder zoveel zaken. Gemiddeld 5, maar... Waar zijn die zaken? Wie heeft ze? Is die officier al weg? Is die officier er nog? Nee, dan moeten we er een andere officier aan koppelen. Zo concreet maak je het. En dan kun je ook zeggen: ‘Nou, nu zijn we in control. We weten precies welke zaak waar ligt, we weten dat hij is uitgezet, we hebben een officier en een secretaris verantwoordelijk gemaakt, die gaan hem voor 1 juni beoordelen.’ (...) Dus zo klein moet je het wel maken. (...) Als je het groot houdt en algemeen en strategisch, dan wordt niemand verantwoordelijk. Dan is het van iedereen en dus van niemand. Maar als je hem klein maakt, ja, uiteindelijk komt het tevoorschijn. Er zit een gezicht achter, een naam, dan weet je die is het. Zo klein moet je hem maken. Dan wordt het ook leuk om te sturen, want dan weet je gewoon waar het aan ligt. En dat is gewoon prettig.” (MT-lid)

6.3.2 Sturingscycli

In Oost-Nederland is, passend bij deze ‘in control’ cultuur, prestatie management zo ingericht dat er tot diep in de organisatie zicht is op de prestaties van het parket en haar medewerkers. Er is daarbij sprake van sturing op vier niveaus: I) College-parket, II) parket-afdeling, III) afdeling-team en III) team-individu. Er wordt geprobeerd de sturing op deze verschillende niveaus gedurende het jaar zoveel mogelijk op elkaar aan te sluiten, zodat niet alleen top-down de prestaties kunnen worden gestuurd, maar ook bottom-up input kan worden geleverd vanuit de professionals. De niveaus worden hieronder afzonderlijk besproken. Hierbij wordt ook ingegaan op de afstemming tussen de verschillende niveaus.

I) Sturingscyclus College-parket

Het eerste niveau is het niveau van de jaarlijkse cyclus tussen College en parketleiding. Op dit niveau worden de parket-brede doelstellingen bepaald en wordt gestuurd op parketniveau. Dit is ook het niveau dat eerder is besproken bij de overeenkomsten tussen de parketten tussen College en parketleiding. Op dit niveau worden de prestatie-indicatoren gemonitord die de prestaties van het gehele parket weergeven. Hierbij valt te denken aan de instroom van zaken, het aantal zaken dat op de plank ligt, de productie van de verschillende afdelingen en het totale bedrag dat is afpakt van criminelen.

II) Sturingscyclus parket-afdeling

Parket Oost-Nederland heeft deze parket-brede doelstellingen inclusief een aantal eigen doelstellingen vertaald naar afspraken met de verschillende afdelingen. Met iedere afdeling is hiervoor een jaarplan gemaakt met eigen doelstellingen voor het primair proces, het personeel, de financiën en de veranderopgave van de afdeling. Deze zijn gekoppeld aan verschillende KPI's die weer worden gemonitord in de managementvergaderingen van de afdeling. Het afdelingshoofd legt gedurende het jaar verantwoording af over de voortgang op deze doelstellingen. Mocht een bepaalde doelstelling de afdeling overstijgen (zoals bijvoorbeeld bij het afpakken van crimineel vermogen), dan krijgt de afdeling een deel van de doelstelling voor haar rekening. Alle deeldoelstellingen opgeteld zijn dan weer gezamenlijk de parket-brede doelstelling.

Naast dat er afspraken worden gemaakt op de meer productiematige kant, worden er ook afspraken gemaakt op de meer kwalitatieve kant. Eén van de KPI's voor de afdeling Onderzoeken is bijvoorbeeld het vermijdbare aanhoudingenpercentage. Wanneer strafzaken van goede kwaliteit zijn worden deze op zitting niet onnodig aangehouden. Dit percentage moet daarom zo laag mogelijk zijn. Ook de afspraken die vallen onder de veranderopgave zijn meer kwalitatieve veranderingen. Deze afspraken gaan over de grotere veranderingen waar de afdeling aan moet bijdragen voor het komende jaar. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het beter positioneren van de officier als eigenaar van de zaak. Deze veranderingen zijn niet gekoppeld aan specifieke KPI's, maar wel expliciet opgenomen in het jaarplan van de afdeling om ook hier focus op te houden.

Door de afspraken te laten aansluiten op de cyclus met het College wordt gezorgd dat de focus van de afdeling aansluit bij de met het College afgesproken doelstellingen. Ieder jaar wordt ook vanuit de afdelingen input opgevraagd voor de nieuwe jaarplannen. Op deze manier wordt niet alleen top-down gestuurd op prestaties, maar wordt ook weer bottom-up professionele input gevraagd voor de cyclus met het College van het jaar daarop.

III) Sturingscyclus afdeling-team

De doelstellingen van de afdeling worden verder vertaald naar de verschillende teams. De teamleider van het team is verantwoordelijk voor het behalen van deze doelstellingen (en voor het behalen van nog enkele andere focuspunten voor de bredere afdeling). Gedurende het jaar legt de teamleider verantwoording af over de voortgang op de doelstellingen aan het afdelingshoofd. Dit gebeurt onder andere in de managementvergaderingen van de afdeling. De teamleider heeft daarnaast ook verschillende gesprekken met het afdelingshoofd. Dit is vergelijkbaar met de structuur voor de andere medewerkers. Daarover hieronder meer.

III) Sturingscyclus team-individu

De teamdoelstellingen worden vervolgens vertaald naar afspraken met de professional. Deze afspraken zijn voor iedere professional uniek. Op deze manier wordt getracht de afspraken zoveel mogelijk te laten passen bij de specifieke invulling van het werk van de professional. De afspraken worden aan het begin van het jaar gemaakt tussen teamleider en professional, worden vastgelegd op papier en ondertekend door de professional. Hierbij wordt aan de professional gevraagd zelf mee te denken over de eigen doelstellingen. Op deze manier wordt ook weer bottom-up geprobeerd professionals te betrekken bij de prestaties. Bij het maken van de afspraken wordt naast over concrete doelstellingen, ook gesproken over wat de professional nodig heeft om deze afspraken te bereiken.

Gedurende het jaar wordt vervolgens gemonitord en waar nodig bijgestuurd. Dit gebeurt aan de hand van een gespreksstructuur. De afdelingshoofden hebben als KPI voor de afdeling dat met alle medewerkers jaarlijks deze gesprekken worden gevoerd. Op deze manier wordt toegezien op het volgen van deze gesprekscyclus (de P-cyclus).

Aan het begin van het jaar wordt met iedere medewerker een plangesprek gevoerd over de doelstellingen voor dat jaar. In dit gesprek worden afspraken gemaakt op drie dimensies. Allereerst zijn dit afspraken over de concrete productie en prestaties. Daarnaast zijn er afspraken over de bijdrage aan het collectief en over de persoonlijke ontwikkeling. De productie en prestatieafspraken gaan over de concrete bijdrage van de professional in het primair proces. Hierbij worden met officieren bijvoorbeeld afspraken gemaakt over hun portefeuille, het aantal grote onderzoeken (TGO's) en zittingen. Met parketsecretarissen worden daarnaast onder andere afspraken gemaakt over het aantal strafzaken dat zij beoordelen. De bijdrage aan het collectief gaat daarnaast over werkzaamheden die niet direct onderdeel zijn van het primaire proces, maar hier wel aan bijdragen. Hierbij valt te denken aan het deelnemen in landelijke overleggen op een bepaald thema, het houden van een bepaalde portefeuille of het deelnemen in bepaalde werkgroepen binnen het parket. De afspraken over de persoonlijke ontwikkeling gaan ten slotte over het volgen van bijscholingen en opleidingen of bijvoorbeeld het verbeteren van het voorkomen van een officier op zitting.

Gedurende het jaar worden maandelijks voortgangsgesprekken gehouden. Eén van de teamleiders vertelde dat ze ter voorbereiding hiervan de professional een rapportage laat maken over de werkzaamheden van de afgelopen maand. Aan de hand daarvan kan zij dan bepalen of de professional bezig is met de juiste werkzaamheden. Tijdens de voortgangsgesprekken zelf wordt de voortgang op de afspraken besproken, maar worden daarnaast bijvoorbeeld ook met officieren de lopende onderzoeken doorgesproken. De gesprekken dienen ook om de professional op persoonlijk vlak te spreken. Dit persoonlijke vlak moet volgens één van de teamleiders zeker niet worden vergeten om te komen tot goede prestaties:

“Nee, maar op die manier gebruik je je medewerkers als machines die afgesteld moeten worden en dat is natuurlijk helemaal niet zo. Zo werkt het helemaal niet. Bovendien, ik ben ervan overtuigd dat mensen het beste kunnen doen in hun werk als ze zich goed voelen in hun werk. Dus als ze gewaardeerd worden, maar ook dat ze overvraagd worden, maar ook niet ondervraagd. Er is niks dodelijker dan wanneer je naar het werk gaat en denkt: wat zal ik eens vandaag gaan doen? Ik heb eigenlijk niks te doen. Dan nog maar weer eens een keer iets lezen wat ik eigenlijk niet hoeft te lezen. Dus die dingen zijn heel belangrijk.” (Teamleider)

Een bijzonder voortgangsgesprek is het *midterm*-gesprek. Dit gesprek vindt halverwege het jaar plaats en hier komen de in het begin van het jaar gemaakte afspraken nadrukkelijk en systematisch ter sprake. In dit gesprek wordt besproken waarom iemand wel of niet op schema loopt, of de doelstellingen moeten worden aangepast en wat er in het komende halfjaar moet gebeuren om de prestaties al dan niet te verbeteren. Op basis van deze gesprekken wordt getracht het handelen van de professional te sturen en de prestaties te beïnvloeden. In het functioneringsgesprek aan het eind van het jaar wordt vervolgens de balans op gemaakt.

6.3.3 Bijsturing van prestaties

Als een professional zijn afspraken haalt, dan wordt hiervoor de waardering uitgesproken door de teamleiders. Bij heel uitzonderlijke prestaties kan een professional daarnaast ook worden genomineerd voor een extra beloning. Haalt een professional zijn prestatieafspraken niet, dan zijn er een aantal verschillende consequenties mogelijk. Dit zijn: 1) het veranderen van de doelstellingen, omdat ze niet reëel blijken, 2) het bijsturen van de professional en de werkzaamheden die hij verricht en 3) het bespreken van het disfunctioneren in een functioneringstraject bij herhaaldelijk onderpresteren.

Het bijstellen van de doelstellingen kan gedurende het jaar, maar ook aan het eind van het jaar plaatsvinden. Aangezien professioneel werk complex is en vaak moeilijk van te voren is te plannen, kan het zijn dat prestatieafspraken in praktijk niet reëel blijken. Doelstellingen moeten in dat geval worden bijgesteld:

“Als mensen hun doelstelling niet halen dan moet je met elkaar in gesprek gaan om te kijken ‘Hoe komt het nou dat je het niet haalt?’ En als daar hele goede redenen voor zijn, dan is dat de constatering. Dat betekent dat je misschien afspraken voor het jaar daarna moet bijstellen, omdat er bijvoorbeeld sprake is van werkzaamheden die verricht worden in het kader van werkgroepen of whatever, die eigenlijk moet beoordelen als een taakaccent, waardoor je korting moet geven op resultaatsafspraken. Maar op die manier krijg je alleen maar een finetuning van de afspraken die je kunt maken.” (Teamleider)

Ook kan het zijn dat een professional gedurende het jaar moet worden bijgestuurd. Bepaalde overleggen of werkzaamheden kunnen dan worden overgedragen aan iemand anders of achterwege gelaten. Mocht iemand echt niet functioneren en na herhaaldelijke pogingen van bijsturing zijn handelen niet veranderen, dan kan dit ook ter sprake worden gebracht in het functioneringsgesprek:

“Maar ik heb ook wel een collega die achterblijft in de productie en altijd met honderdduizend argumenten komt waarom hij achterblijft. En daar heb je iedere keer weer discussie over en dan probeer je het eerst door te zeggen: ‘Ja, maar doe die dingen dan niet.’ En nu weer andere discussies van: ‘Wat heb je dan wel nodig?’ Ja, ik had hem eerlijk gezegd opgeschreven, want in het midtermgesprek wat ik vorige week had, zei ik: ‘Ja, we hebben deze discussie nou al tien keer gehad. Op een gegeven moment houdt het op.’ Nou ja, dan ga ik het met mijn afdelingshoofd overleggen van: ‘Hoe gaan we hier nou mee om?’ Je kunt een functioneringstraject in gaan. Dat is een optie. Daar zit ik nou zo langzamerhand toch wel een

beetje... dat is op zich ook al best wel ingrijpend voor mensen, want dat geeft eigenlijk aan: we vinden dat je onvoldoende functioneert.” (Teamleider)

Naar aanleiding van zo’n functioneringsgesprek kan dan alsnog met de professional worden afgesproken om het functioneren te verbeteren. Ook kan in dit gesprek de conclusie zijn dat iemand beter in een andere functie past (binnen het parket of binnen een ander OM-onderdeel):

“Als het een officier is die enorm op de details zit, maar zijn werk ziet er altijd tip-top uit en de moeilijkste zaken kunnen worden voorgelegd, misschien moet je dan met elkaar in gesprek van: ‘Nou, binnen een team Ondermijning is je productie te laag, maar misschien past het beter bij een Functioneel Parket. Daar wordt je minder op aantallen afgerekend, omdat het een parket is waar ook heel veel hele specialistische dingen worden gedaan. Daar heb je de pietje precies voor nodig. Die bereidt is om alles uit te zoeken tot in de verste details en daar heb je misschien zo iemand juist voor nodig. En dan kun je het met elkaar hebben over: ‘Zou dat niet een plek zijn waar je meer tot je recht komt? En ook voor het OM beter uit de verf komt?’” (Teamleider)

In heel speciale gevallen kan de conclusie zijn, al hadden de teamleiders dat eigenlijk nog niet meegemaakt, dat iemand vanwege de slechte prestaties niet langer kan blijven werken bij de organisatie.

6.3.4 Impact op professionals

Over het algemeen is de impact van het prestatie management groter voor parketsecretarissen dan voor officieren. Dit komt omdat de prestaties van parketsecretarissen beter te kwantificeren zijn. Officieren kunnen niet worden afgerekend op de resultaten op zitting, omdat deze voor het overgrote deel afhankelijk zijn van het optreden van de rechter en de advocaat van de verdachte. Ook het aantal zaken dat een officier binnen krijgt, is voor een groot deel afhankelijk van wat er in de maatschappij gebeurt. Parketsecretarissen daarentegen kunnen makkelijker worden afgerekend op het aantal zaken dat ze beoordelen. Er is bij hen dan nog steeds sprake van verschillende stoorfactoren, zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van het dossier van de politie, maar het uiteindelijke resultaat ligt veel meer in de handen van deze parketsecretaris.

Toen het parket net begon met deze sturing op prestaties was er enorm veel weerstand bij de professionals. Het volgende fragment illustreert dit goed:

“Nou, ook over de aantallen die we in het begin kozen. (...) Toen wisten we nog niet wat een realistische norm was. (...) Dus we hebben gezegd: ‘We gaan er vanuit dat jullie zoveel zaken kunnen beoordelen, maar het is nog een zoektocht, dus laten we gezamenlijk kijken wat wel realistisch is.’ En dan meteen zeggen van: ‘Ja, maar dat is niet realistisch’, maar niet met argumenten komen wat dan wel realistisch is, weet je wel, dus alleen maar het idee hebben van ‘nee, het is niet realistisch’ en niet mee willen denken wat dan wel realistisch is en hoe je dan wel op een goede manier je tijd besteed. Want het is natuurlijk niet alleen maar zaken beoordelen, maar ook het sturen van de politie en het inzichtelijk krijgen, bij zeden bijvoorbeeld, die gesprekken met de politie en daar zaken aansturen en ook soms zeggen: ‘Nou, d’r zit te weinig bewijs in, dus stuur hem maar niet in. We hebben geen verdachte.’

[Daarvan] heb ik al in het begin steeds gezegd: ‘Geef mij eens op om hoeveel zaken dat gaat.’ Nou, voordat ze daar inderdaad ook actie hadden ondernomen om mij dat inzichtelijk te maken, dus een beetje afschermen van wat ze deden. Dat idee had ik heel sterk.” (Teamleider)

De in dit fragment beschreven weerstand speelt zich af op twee fronten. Allereerst wordt door de professionals aangegeven dat doelstellingen niet realistisch zijn en denken zij verder niet mee over wel realistische doelstellingen en is er daarnaast weerstand tegen het inzichtelijk maken van de werkzaamheden. Deze weerstand heeft volgens de teamleider ongeveer drie à vier jaar bestaan. Officieren en parketsecretarissen hebben volgens haar erg moeten wennen aan de ingeperkte autonomie en het feit dat ze werden aangesproken op wat ze deden.

Zo langzamerhand zijn de professionals echter gewend aan de sturing op prestaties en het feit dat ze verantwoording moeten afleggen over hun handelen. Ze zien het dan ook minder als controle. Bij sommigen is nog wel een verbeter slag mogelijk, maar tegelijkertijd denken steeds meer professionals mee over hoe ze kunnen bijdragen aan de prestaties. Volgens de teamleiders heeft een verandering richting meer sturing op prestaties tijd nodig.

Dat er tegenwoordig minder weerstand is, komt ook naar voren uit een gesprek met een officier. Deze officier is zich bewust van het feit dat hij bijdraagt aan de prestaties en op welke manier hij dat doet. Ook was hij op de hoogte van de verschillende soorten doelstellingen. Hij gaf daarbij aan dat hij het belangrijk vindt dat het gebeurt. Omdat het behalen van zijn doelstellingen op het gebied van zittingen en andere diensten voor hem afhankelijk is van de roostering (de officier moet gewoon zijn diensten draaien) en de rest van de doelstellingen volgens hem haalbaar zijn, doen de prestaties hem verder niet zo veel.

Ook de gesproken parketsecretarissen vinden de sturing op prestaties prima. Een van hen vertelde zelfs dat zij, toen ze nog bij de rechtbank werkte, ook slecht functionerende professionals heeft meegemaakt. Deze professionals konden gewoon blijven disfunctioneren, omdat hun prestaties niet inzichtelijk waren. Hierdoor konden ze ook niet op de prestaties worden aangesproken.

Bij de sturing op prestaties kunnen bepaalde organisatorische omstandigheden echter wel een complicerende onderstroom creëren. In 2020 verdwijnt bijvoorbeeld de functie van de Hbo-opgeleide parketsecretaris. Dit feit demotiveert sommige Hbo-parketsecretarissen om te presteren en zorgt ervoor dat het sturen op prestaties moeilijker wordt. Bij de Hbo-parketsecretarissen speelt de vraag: ‘Waar doen we het allemaal voor?’. Een van de teamleiders geeft aan dat dit een vaak terugkerend thema is in de voortgangsgesprekken. Tegelijkertijd is het volgens haar geen excuus om niet goed te functioneren en zij spreekt deze parketsecretarissen dan ook hierop aan.

6.3.5 Positieve effecten

Alle gesproken leidinggevendenden zijn ervan overtuigd dat het prestatie management bijdraagt aan een betere focus van het parket en het bereiken van de doelstellingen. Volgens één van de teamleiders helpt het voor het verbeteren van de resultaten bijvoorbeeld alleen al om aan te geven dat je ze gaat volgen:

“Alleen het aankondigen, in het kader van een groter verhaal over resultaatsafspraken en wat de consequenties zijn en waarom we dat eigenlijk doen, alleen de aankondiging van wekelijks overzichten krijgen van de productie en daarbij de productienorm die we vastgesteld hadden,

waarbij ook is gezegd: ‘Die norm is nog discutabel, maar je moet ergens beginnen want je moet het tegen iets kunnen afzetten’, alleen het bespreken daarvan leidde al bij degenen die het niet zo goed deden tot een stijging van het aantal zaken dat ze afdeden.’ (Teamleider)

Volgens de teamleiders leidt het bespreken van de prestaties met de professional vervolgens ook weer tot een verbetering van de prestaties. Dit is vooral het geval bij de mensen die het al wat minder doen.

Op mijn vraag of het de moeite waard was om de prestaties te volgen, gaf een andere teamleider het volgende antwoord:

“Ja, ik vind van wel, want met dertig mensen is het heel lastig om ze allemaal precies, even los van dat je ze niet precies in de gaten moet houden, maar ik vind het heel waardevol, omdat je ook een goed beeld houdt van hoe mensen in hun vel zitten, zeg maar even, en omdat je ook echt hoort waar ze mee bezig zijn en waar ze tegenaan lopen. En je hebt even de tijd, zeg maar even, om het door te lopen en te sturen op afspraken die je gemaakt hebt. En anders merk je dat het vaak in de waan van de dag, dat je daar minder op stuurt. Dus in die zin, je krijgt allerlei lijsten, maar dat moment van die voortgangsgesprekken en dat plangesprek, dat is echt het moment dat je heel geconcentreerd bezig bent met de sturing.” (Teamleider)

Dit fragment laat zien dat het hebben van een gesprekcyclus waarin de prestaties worden gemonitord, ook goed is om het persoonlijke contact met de professional te onderhouden. Daarbij geeft het de mogelijkheid om even bewust stil te staan bij de werkzaamheden en hoe deze bijdragen aan de prestaties van het parket. Dit zorgt ervoor dat de prestatiedoelstellingen niet ondersneeuwen in de dagelijkse drukte.

6.3.6 Perverse effecten

Over het algemeen blijken de perverse effecten van het prestatie management in parket Oost-Nederland beperkt. Een verklaring die hiervoor wordt gegeven door de respondenten is de grote mate van controle van het werk van officieren in de rechtbank door rechters, advocaten en media. Officieren en parketsecretarissen moeten door deze controle wel een goede zaak op zitting brengen, want anders wordt onnodig het risico gelopen een zaak te verliezen.

Toch is er wel (in beperkte mate) sprake van perverse effecten. Zo vertelde een parketsecretaris tijdens een van de bezoeken aan het parket dat het mogelijk is om de eigen productie te beïnvloeden door specifieke zaken te kiezen uit het systeem. Bij de ontwikkeling van GPS, het systeem waarin de strafzaken van de Interventie-werkomgeving worden geregistreerd, is gekozen om strafzaken niet van te voren te laten selecteren door parketsecretarissen, maar toe te wijzen. Op deze manier kan het niet zo zijn dat één iemand altijd de makkelijke zaken uitkiest. Een parketsecretaris moet dan een zaak behandelen zodra hij of zij die heeft geopend. In praktijk blijkt dit echter niet helemaal vlekkeloos te werken. Er blijken namelijk parketsecretarissen te zijn die, zodra ze een dossier hebben geopend wat ze niet aanstaat, hun naam weer uit het dossier verwijderen. Een hiaat in het systeem maakt het namelijk mogelijk om een zaak te openen, hem te bekijken en als de zaak je niet aanstaat je naam weer uit het dossier te verwijderen.

Tegelijkertijd geeft één van de leidinggevendenden aan het niet heel erg te vinden dat er bij de selectie van zaken een kleine mate van perversiteit te zien is. Zeker, omdat het gaat om zaken die ook gewoon gedaan moeten worden.

6.3.7 Sturing op het individu is niet altijd gemakkelijk

Een van de teamleiders gaf tijdens het interview aan dat de individualisering van doelstellingen richting professionals echter wel ingewikkeld is. Niet alleen moet er met de individuele omstandigheden van de professional rekening worden gehouden, ook veranderen er gedurende het jaar constant dingen:

“En dat is best ingewikkeld zeg ik je meteen erbij. Want a) sommige mensen die werken parttime, sommige mensen hebben portefeuilles en dat zijn dingen daar kan je nog wel rekening mee houden aan de voorkant bij het afspreken van de aantallen, maar gaandeweg het jaar, er gaan mensen weg, er worden mensen ziek, die vallen een tijdje uit, er ontstaan nieuwe portefeuilles, er ontstaan nieuwe behoeften, maar die afspraken blijven wel staan.”
(Teamleider)

Toch geeft diezelfde teamleider tegelijkertijd aan dat hij ook niet zonder de doelstellingen wil. Het concretiseren van de doelstellingen voor het individu maakt volgens hem namelijk het gesprek mogelijk. Zonder de cijfers kan hij eigenlijk niets zeggen over het presteren van de professional:

“Aan de andere kant: als je geen norm stelt, kun je ook niets bespreken in je maandelijkse overleg. Dan kun je alleen zeggen: ‘Hoe gaat het?’ ‘Ja, prima.’ ‘Nou, top. Tot volgende maand.’ Dus je moet wel gezamenlijk kijken, oké, hoe ver ben je op koers kijkend naar datgene wat we aan de voorkant hadden afgesproken. En als de afspraak gebaseerd was op aannames die veranderd zijn, dan moet je het daar over hebben. Maar als dat niet veranderd is, dan kan het ook gewoon simpel weg zijn: ‘Hoe kan het dat je zo achter loopt? Moet je misschien wat onderzoeken overnemen van iemand anders die heel erg voorloopt en ondertussen tot hier zit?’” (Teamleider)

6.4 CONCLUSIE

Bij het prestatie management worden beide arrondissementsparketten op een zelfde manier aangestuurd vanuit de landelijke leiding. Ook hebben zij in de organisatie functioneel verantwoordelijken die de prestatieafspraken gedurende het jaar in de gaten houden. Elk parket heeft verder een afdeling bedrijfsvoering die prestatie-informatie genereert en bedrijfskundig advies geeft bij het prestatie management.

Verder blijkt uit de beschrijvingen in dit hoofdstuk dat de parketten op een andere manier invulling geven aan het prestatie management. In Midden-Nederland speelt het prestatie management vooral een rol op parket-breed niveau. Hier worden een aantal cruciale meetpunten in de gaten gehouden om het succes van de organisatie te sturen. De parket-brede prestatieafspraken worden (op de meeste thema's) niet vertaald naar cijfermatige afspraken met afdelingen, teams of individuele medewerkers. Dit betekent niet dat de prestaties niet worden gestuurd. Zo zijn in de organisatie verschillende professionals verantwoordelijk gemaakt voor het volgen en bijsturen van bepaalde prestaties. Op enkele thema's, zoals bij het afpakken van crimineel

vermogen, wordt de vertaling naar het individu wel gemaakt. Hierbij worden echter bewust geen cijfers gecommuniceerd naar de professionals. Deze professionals worden vooral aangesproken op hun professionaliteit.

In parket Oost-Nederland is een andere aanpak te zien. Hier worden de parket-brede afspraken op alle thema's vertaald in (cijfermatige) afspraken met afdelingen, teams en individuele professionals. Op deze manier wordt getracht iedereen te laten bijdragen aan de parket-brede doelstellingen. Gedurende het jaar worden deze afspraken op de verschillende niveaus van de organisatie gemonitord en wordt hierover aan het einde van het jaar verantwoording afgelegd.

7 VERBINDING IN DE PARKETTEN

Door de spanning tussen prestatie-management en de professionele uitvoering moet worden gezocht naar verbinding. In dit hoofdstuk wordt onderzocht of en hoe de twee arrondissementsparketten dit doen aan de hand van de in het theoretisch kader beschreven randvoorwaarden.

7.1 IN GESPREK OVER DE CIJFERS

In beide parketten wordt aangegeven dat de prestatie-indicatoren, de meetbare cijfers waarmee de voortgang op de prestaties worden gevolgd, per definitie een beperkte weergave van de werkelijkheid zijn. Hierdoor zijn de uiteindelijke resultaten op deze cijfers erg afhankelijk van aangehouden definitie voor de indicator. Het volgende fragment illustreert dit op het gebied van doorlooptijden:

“Zedenzaken zijn al heel oud als ze binnenkomen van de politie. En die worden nog ouder als we ze gaan verdelen (...). [Dit komt] omdat mensen aangifte doen van iets dat misschien wel een half jaar of een jaar geleden gebeurt is en dan begint die datum al te lopen vanaf bijvoorbeeld 2010. Krijgt wel een parketnummer 2015, maar het heeft een begindatum van aangifte van 2010 bijvoorbeeld dat het feit gepleegd is. Dan krijg je bijvoorbeeld dat in januari 2015 een melding wordt gedaan in de Zedenkamer en dan moeten er allerlei BOB-maatregelen (Buitengewone Opsporingsbevoegdheden) plaatsvinden. Nou, dat moet dan opgevraagd worden en krijg je een parketnummer. Op dat moment gaat die zaak lopen bij ons en voordat dat allemaal uit gerechercheerd is en op het PV (proces verbaal) is gekomen, ben je zo driekwart jaar verder. Dan is die zaak al oud. Dus dan praat je in één keer in 2016 over een zaak met een parketnummer uit 2014 en een zaak die gepleegd is in 2013.”
(Sturend secretaris)

Het bovenstaande fragment laat duidelijk de betrekkelijkheid van doorlooptijden zien. Als je als professional veel zedenzaken doet, dan zullen de gemiddelde doorlooptijden van jouw zaken ook hoger zijn. Een directe vergelijking met collega's is in dat geval niet eerlijk. Dit vraagt daarom om een genuanceerd gebruik van de cijfers. Cijfers bieden wel een mogelijkheid om ergens op te sturen en het handelen te verantwoorden, maar zeggen zelf nog niets over het feit waarom doelstellingen wel of niet zijn gehaald. Het is volgens de respondenten van de twee parketten dan ook heel belangrijk om verder te kijken dan de cijfers. Cijfers moeten nieuwsgierig maken naar het achterliggende verhaal:

“Je moet op zijn minst op zoek gaan naar het verhaal achter de KPI, maar je ontkomt er niet aan om dat gewoon voor te leggen [aan de professional]. In een voortgangsgesprek is het niet mijn ding om te zeggen: ‘Nou, ik heb eens een uitdraai gemaakt en je hebt er zoveel gedaan. Dat is hartstikke goed.’ of ‘Dat is hartstikke verkeerd.’ Dus meer: ‘Je hebt er zoveel gedaan. Hoe is het gegaan?’ En als het er te weinig zijn: ‘Het is minder dan we hadden afgesproken. Weet je hoe dat komt? Of was het te veel? Of was het te veel voor jou? Of zaten er nog andere bijzonderheden in?’ En als het meer is dan wat afgesproken is: ‘Ging het je makkelijk af? Lag het aan de afdoeningsmix? Lag het aan het type zaken? Waar lag het aan? Waarom kon jij meer doen? Want misschien moeten we dan volgend jaar, als jij gewoon veel meer aan kan,

moeten we volgend jaar jouw persoonlijke afspraak over hoeveel zaken je doet naar boven bijstellen.” (Teamleider Oost-Nederland)

Dit fragment laat zien dat in Oost-Nederland het gesprek wordt aangegaan met de individuele professional over de prestaties. Dit gesprek wordt gehouden door de teamleider en vindt meerdere malen per jaar plaats. Elke professional heeft gedurende het jaar per vier tot zes weken een voortgangsgesprek, halverwege het jaar een midtermgesprek en aan het eind van het jaar een functioneringsgesprek waarin de voortgang op de prestaties ter sprake komt. De teamleiders zelf leggen gedurende het jaar weer verantwoording af aan het afdelingshoofd waar het team onder valt en ook dit afdelingshoofd legt vervolgens weer verantwoording af over de prestaties van de afdeling aan het bestuur van het parket. Net als bij de gesprekken met de individuele professionals wordt ook in deze gesprekken het gesprek gevoerd over de cijfers. Op deze manier worden de professionals, teamleiders en afdelingshoofden betrokken bij het prestatie management en wordt er dynamiek gecreëerd rondom de metingen. Door het voeren van het gesprek wordt daarnaast een variatie aan interpretaties mogelijk gemaakt.

Ook in Midden-Nederland zijn deze randvoorwaarden terug te zien. Aangezien het prestatie management vooral op parket-breed niveau vorm krijgt, hebben ze wel een andere invulling. Zo leggen de KPI-houders verantwoording af over de resultaten op de prestatie-indicator waar zij verantwoordelijk voor zijn. Dit gebeurt aan de hand van het gesprek in overleggen zoals het Resultaten MT en het Operationeel Overleg. Op deze manier wordt ook in Midden-Nederland dynamiek georganiseerd rondom de metingen en verschillende interpretaties mogelijk gemaakt. Aangezien de KPI-houders managing professionals zijn en zelf ook nog werkzaam zijn als officier van justitie wordt ook in parket Midden-Nederland de professional betrokken bij het prestatie management.

Aan de hand van het gesprek op basis van de prestatie-indicatoren wordt het achterliggende verhaal zichtbaar en kunnen inzichten worden opgedaan over de manier waarop prestaties tot stand komen. Prestatiemetingen kunnen echter ook een ander doel dienen, namelijk afrekenen. Volgens de gesproken teamleiders in beide parketten moet hiermee worden opgepast.

“Hoe harder je als leidinggevende of als organisatie zegt: ‘Iedereen moet deze resultaatsafspraken halen, zonder veel ruimte, hoe harder die boodschap is en hoe harder de gesprekken worden gevoerd en hoe strakker de consequenties ook, des te eerder zal ook die perverse prikkel een rol spelen.’ Als je meer in gesprek bent met mensen en ook realistisch bent met betrekking tot de informatie die zij geven over wat ze kunnen en wat ze moesten doen, des te minder spelen die perverse prikkels, omdat er meer ruimte ontstaat voor de professionaliteit.” (Teamleider)

Zoals het bovenstaande fragment laat zien, is het belangrijk om cijfers niet te gebruiken om hard af te rekenen, omdat dat het risico op perverse effecten vergroot. Professionaliteit is complex en simpel afrekenen op een getal doet daarmee geen recht aan het werk. In beide parketten wordt aangegeven dat dit dan ook niet gebeurt. In Oost-Nederland wordt door één van de teamleiders aangegeven dat er altijd ruimte is voor het gesprek en dat pas na het herhaaldelijk achterblijven van de prestaties wordt gekeken naar andere oplossingen. Er wordt dan bijvoorbeeld met de

verantwoordelijke gedacht over een verandering in werkzaamheden of functie. Ontslagen hebben op basis van prestaties, naar weten van de gesproken teamleiders, in Oost-Nederland nog nooit plaatsgevonden.

Ook in Midden-Nederland worden de KPI-houders niet hard afgerekend op de prestaties. Eén van deze KPI-houders gaf in het interview aan dat er “best ontspannen wordt omgegaan met de KPI’s”. Het is volgens deze KPI-houder vooral belangrijk dat het achterblijven van prestaties kan worden verantwoord en dat er waar nodig acties worden uitgezet om de prestaties te verbeteren.

Volgens de respondenten in beide parketten kunnen de cijfers beter worden gezien input om te leren. Het verhaal achter de cijfers biedt de mogelijkheid om als parket te leren wat wel en wat niet werkt:

“En als iemand constant negatief scoort van ‘Ik heb niks.’ Of iemand heeft altijd iets, dan denk ik van: ‘Goh, waarom heeft die officier wel altijd [iets].’ Waar ligt dat dan aan? Dus je kunt het ook uitleren aan elkaar. Zo van: ‘Hoe kan het nou dat jij altijd wat hebt?’ Ja, misschien heeft hij een gevoel voor afpakken of misschien heeft hij de juiste zaken. Misschien stuurt hij er wel bewust op binnen zijn team of binnen zijn onderzoeken bij de politie. Dat wordt interessant.”
(MT-lid)

Het verhaal achter de cijfers biedt ook de mogelijkheid om de prestaties van een professional kritisch tegen het licht te houden. Hierbij kan de persoonlijke ervaring van de leidinggevende met de houding van de professional helpen in de beoordeling van de prestaties. Een doelstelling kan namelijk op papier zijn gehaald, maar eigenlijk niet tot stand zijn gekomen op de manier waarop dat gewenst is. Ook kan een doelstelling voor de zoveelste keer niet zijn gehaald, terwijl een professional hier steeds weer een verklaring voor klaar heeft. Het verhaal achter de cijfers biedt daarmee de mogelijkheid om *window dressing* te verminderen. Hiervoor is het volgens de respondenten wel van belang dat de leidinggevende het gesprek goed voorbereidt en aan de hand van de cijfers een beeld heeft gevormd om het verhaal van de professional goed te kunnen toetsen. Een teamleider vertelt hierover in het volgende fragment:

“(…) Cijfers zijn wat mij betreft een middel, een heel belangrijk middel, en ook heel erg belangrijk in de discussie van doe je de goede dingen, maar als je echt kunt verantwoorden waarom je normen niet gehaald hebt, dan vind ik dat zelf, ja, redelijk. Als het maar niet zo is (...) dat je altijd met een soort reflex van ‘ja, maar dit speelde er en dat speelde er’. Dat heb ik ook wel eens tegen iemand gezegd: ‘Ik heb het idee dat jij altijd met excuses komt.’ Dus ja, en als iemand structureel de normen niet haalt of de afspraken niet haalt, ja... Ik probeer ook in die voortgangsgesprekken echt ook in te gaan op wat voor soort zaken [iemand heeft]. Waar ben je nu mee bezig? Om te toetsen. En dat blijft altijd lastig omdat je niet exact weet, maar dan vraag ik het bij een secretaris ook wel eens aan een officier en bij een officier aan een secretaris.” (Teamleider)

Ten slotte kan het verhaal achter de cijfers ook nog een goede verklaring bieden waarom bepaalde prestatiedoelstellingen ‘bewust’ niet zijn gehaald. Op deze manier wordt sturen wel mogelijk en is het mogelijk om *in control* te zijn, maar wordt toch de keuze gemaakt om hier niets aan te doen. Dit illustreert het volgende fragment:

“Als je totaal parket-breed, ik noem maar wat, slecht scoort op je doorlooptijden, want 80 procent moet binnen zoveel tijd worden afgedaan, dan vind ik het veel belangrijker dat je kunt aantonen dat, nou ja, de zaken waar bijvoorbeeld heel veel slachtoffers in zitten, zes-weken-verkeerswetzaken of jeugdzaken of wat dan ook, die doen we wel binnen de norm af. Als je dat kunt aantonen, maar daardoor haal je de rest niet, heb je in ieder geval een verhaal waardoor je op dingen wel of niet de doorlooptijden haalt. En als je dat kunt uitleggen, dan kun je ook verantwoorden dat je wel in control bent. Dat je wel de sturing in ieder geval hebt opgepakt. Dan weet je dus waar je op stuurt.” (MT-lid)

7.2 VANUIT DE BEDOELING

Prestatiemanagement en het verbeteren van prestaties dient bepaalde doelen. Zo worden bijvoorbeeld doorlooptijden gemonitord en kort gehouden om snel en zichtbaar op te treden in de maatschappij en wordt crimineel vermogen afgepakt omdat ‘misdad niet mag lonen’. In de sturing richting professionals is het heel belangrijk om dit achterliggende doel te communiceren. Gebeurt dit niet, dan wordt het risico gelopen dat mensen prestatiedoelstellingen gaan halen om de cijfers te halen, ten koste van de professionaliteit:

“Als wij echt zouden zeggen: ‘Je moet twee procent halen’ en daar wordt je op afgerekend in het functioneringsgesprek, dan gaan ze het allemaal doen, maar dan krijg je niet de zaken die je wilt. Dan kiezen ze de makkelijkere zaken. Krijg je het idee van die bonnenquotum bij de politie, weet je wel, dan gaan ze allemaal op een straathoek staan waar iedereen net te hard rijdt, flitsen en dan hebben ze hun quotum gehaald. Dat wil je helemaal niet.” (Teamleider Midden-Nederland)

Zoals het bovenstaande fragment laat zien, wordt in Midden-Nederland erg opgepast met het communiceren van cijfers. Het ‘kale’ cijfer heeft namelijk maar weinig betekenis voor de officier en parketsecretaris. Zij doen het werk omdat ze willen vechten voor rechtvaardigheid en het bestrijden van criminaliteit. De cijfers moeten daarom volgens de teamleiders vooral als een hulpmiddel worden gezien om prestaties inzichtelijk te maken, terwijl de daadwerkelijke sturing vooral gericht is op de professionaliteit van de medewerker. De professional heeft in de dagelijkse werkzaamheden hierdoor niets met de cijfers te maken.

Ook in Oost-Nederland, waar professionals wel te maken hebben met cijfermatige afspraken, onderstrepen ze het belang van het sturen op het waarom:

“(…) Je probeert de aansluiting te vinden bij het waarom, het waarom van het OM, maar ook het waarom van strafrecht. Dus ook vanuit de inhoud van het werk en waarom doen we het, wat is het hoge doel. Dus die KPI’s moeten niet een cijfertje zijn, maar die moeten ook iets vertegenwoordigen. (...) Kijk, op het moment dat je tegen de officier roept: ‘Ja, het is belangrijk, want we moeten zoveel incasso [binnenhalen]’ of ‘Ja, het is belangrijk, want we moeten die twee-procent beslagratio binnenhalen in cijfers,’ dat motiveert minder, dan dat je zegt: ‘We doen het omdat criminaliteit niet mag lonen.’” (Business controller)

Zoals in de beschrijving van het prestatie management in het vorige hoofdstuk ook al naar voren is gekomen, wordt er in parket Oost-Nederland voor gekozen om, in tegenstelling tot parket Midden-Nederland, wel cijfermatige afspraken te maken met de afdelingen, teams en individuele professionals. Bij het maken van deze afspraken en de aansturing hierop wordt alleen wel steeds de achterliggende bedoeling gecommuniceerd om de cijfers betekenis mee te geven. Er wordt, volgens de business controller, steeds weer gezocht naar het achterliggende waarom van het Openbaar Ministerie. De belangrijkste boodschap richting de professional hierbij is dat niet om het behalen van het cijfertje gaat, maar om het handelen naar de achterliggende professionele bedoeling. In één van de interviews vertelde een MT-lid dat het voor het behalen van prestaties heel belangrijk is dat de achterliggende bedoeling van een KPI in de ‘haarvaten van elke professional’ gaat zitten.

In Oost-Nederland worden de professionals bij het maken van hun afspraken betrokken. Zij hebben zelf namelijk de meeste kennis over hun werkzaamheden en kunnen dan ook het beste zelf aangeven wat nodig is om de prestatieafspraken te bereiken. Bij het maken van de afspraken wordt door de professionals nog wel eens aangegeven dat het werk niet te meten valt door de professionele complexiteit. Volgens de business controller helpt het dan om bij het vormen van de KPI's de professionals te betrekken:

“Mijn ervaring is dat degene die het hardste roepen ‘dit kun je niet meten,’ als je daarmee in gesprek gaat dan zijn het degene, als je de professional zelf vraagt van ‘maar hoe zou ik dat dan kunnen meten? Wanneer ben jij nou tevreden? Als je die prestatie...’ ‘Nou, als dat en dat en dat.’ Nou, dan schrijf ik dat zo op. Voorbeeld: dat ik elke dienst een afpak heb dan ben ik tevreden. Oké, nou, schrijf maar zo op. Dus door die KPI's samen te verzinnen dat werkt dan motiverend, want dan denkt iemand zelf na waaraan hij/zij zichzelf aan comité.” (Business controller)

Naast dat de professional wordt betrokken bij het maken van zijn eigen afspraken, wordt in Oost-Nederland ook aan deze professional gevraagd om mee te denken over de parket-brede plannen voor het komende jaar. Op deze manier wordt getracht om bij de professional meer commitment te genereren en de afspraken goed te laten aansluiten bij de bedoeling van het werk.

7.3 DE MANAGING PROFESSIONAL ALS VERBINDENDE SCHAKEL

Binnen het Openbaar Ministerie is het eigenlijk alleen mogelijk om door te groeien als leidinggevende als je rechten hebt gestudeerd en zelf uit het vak komt. Dit betekent dat de in beide parketten de leidinggevendenden van officieren en parketsecretarissen, zelf ook professional zijn. Zij zijn daarmee zogenaamde *managing professionals*. Dit blijkt in praktijk grote voordelen te hebben bij het interpreteren van prestatie metingen:

“Ja, want je weet hoe lang het duurt om zaken te doen en je weet hoeveel werk iemand ergens aan heeft en je weet hoe complex een [artikel] 140 kan zijn en hoe simpel een [artikel] 310 is. (...) Sommige artikelen daarvan weet je dat het lastige dingen zijn om te dagvaarden, omdat die tenlastelegging complex is, omdat in de systemen die wij hebben daar de standaardblokjes eigenlijk nooit deugen of nooit bruikbaar zijn. Waar je heel veel meer handwerk aan hebt. En ja, de 141 zijn de bekende, de openlijk geweld, is vaak lastig, omdat het gemiddelde 141-PV (proces-verbaal) dat is de jongen met het groene petje en het meisje met het blauwe shirtje en de jongen met het witte hemdje en de rode pet. En ga in die brei dan

maar eens uitzoeken wie wat heeft gedaan (...). Dus dat is veel meer werk dan de winkeldiefstal waarbij één iemand een rolletje drop heeft gestolen bij de Albert Heijn.”
(Teamleider)

Door de achtergrond in het vak is het voor de managing professional niet alleen makkelijker om de cijfers te interpreteren, zoals bovenstaand fragment laat zien, maar is het ook makkelijker om de juiste indicatoren te bepalen voor het prestatiemanagement. Tevens kan de managing professional door zijn ervaring in het vak, het verhaal van een professional kritisch tegen het licht te houden om *window dressing* te voorkomen. Hierbij komt dat de sturend-secretarissen (alleen in Midden-Nederland), teamleiders en afdelingshoofden binnen de arrondissementsparketten zelf ook nog in het operationele proces zitten. Zo hebben teamleiders en afdelingshoofden bijvoorbeeld zelf (af en toe) ook zittingen en diensten. Ze hebben hierdoor een goed beeld van wat er op de werkvloer speelt en houden op die manier feeling met het vak. Hierdoor kunnen ze goed functioneren als brug tussen de sturing op prestaties en het professionele werk.

In het onderzoek komt echter ook naar voren dat het hebben van managing professionals in de organisatie ook een nadeel zijn. De managing professional kan het professionele werk namelijk ook (al dan niet bewust) afschermen van de prestaties. In de interviews werd vaak aangegeven dat de dagelijkse praktijk namelijk ontzettend druk is. Het sturen op organisatorische prestaties kan daarmee gauw ondersneeuwen door andere werkzaamheden die ook gedaan moeten worden. In Oost-Nederland wordt dit onder andere voorkomen door de gesprekken over de prestatieafspraken met de professionals verplicht te maken voor leidinggevend en hier een KPI aan te koppelen. Het is voor het bijsturen van professionals op basis van de prestatieafspraken namelijk wel belangrijk dat de managing professional hier voldoende tijd investeert.

Het sturen op prestaties vraagt daarnaast om het ontwikkelen van een nieuwe logica bij de managing professional. Deze is niet altijd vanzelfsprekend aanwezig. Het is van belang om leidinggevende professionals te trainen in het ontwikkelen van deze logica. In Oost-Nederland worden daarom eens per twee maanden leiderschapstrainingen gegeven aan de leidinggevend waar onderwerpen zoals het sturen op prestaties aan de orde komen. In Midden-Nederland zijn dit soort trainingen niet naar voren gekomen in de interviews. Dat deze trainingen van belang zijn om beter te kunnen sturen op prestaties, laat het volgende fragment zien. Het gebruiken van sturingslijsten en het voeren van goede gesprekken over de prestaties blijkt namelijk nog niet zo vanzelfsprekend als het lijkt:

“Ja, en het is ook soms ingewikkeld, want je wilt geen discussies over de individuele zaak, maar je wilt een gesprek over de grote lijn. En voor sommige leidinggevende officieren geldt dat zij zelf ook zaken hebben gedraaid en zich altijd iets kunnen voorstellen met de uitzonderingen die altijd benoemd worden waarom resultaatsafspraken niet gehaald worden. ‘Ja, het Kabinet RC (Rechter-Commissaris) heeft er heel lang over gedaan voordat de getuigen werden gehoord.’ ‘Ja, maar dat was in die zaak, maar in de grote lijn.’ Want tegenover die zaak, staat ook die zaak waar je eigenlijk twee maanden de tijd voor had en die had je in een halve dag klaar. Die zaken heb je ook.” (Teamleider)

Uit het fragment wordt duidelijk dat managing professionals zich door hun achtergrond goed kunnen identificeren met het verhaal van de professional. Daar komt nog eens bij dat een officier is opgeleid

om goed te kunnen beargumenteren. Door deze omstandigheden is het voor de managing professional moeilijk om een goed gesprek te voeren over de cijfers. Zeker, omdat de cijfers vaak arm zijn ten opzichte van de professionele praktijk. Voor het verbinden van prestatimanagement met professioneel werk is het daarmee van belang dat managing professionals goed kunnen redeneren vanuit organisatorische prestaties en goed geëquipeerd zijn om het gesprek met de professional aan te kunnen gaan.

7.4 BETEKENISVOLLE PRESTATIEAFSPRAKEN

Bij de sturing op cijfers is het ook belangrijk dat de indicatoren waarop gestuurd wordt beïnvloedbaar zijn. Officieren hebben namelijk geen tot nauwelijks invloed op de uitkomst van een zitting en het is dan ook niet eerlijk om een officier daarop aan te spreken. De prestaties van een officier kunnen beter worden afgemeten aan een oordeel van een kwaliteitsofficier op zitting of aan de hand van het aantal zittingen en diensten dat een officier draait. Deze dingen zijn namelijk wel beïnvloedbaar door de officier.

Daarnaast is het belangrijk dat er oog is voor de meervoudige waardecreatie van professionals. Bij de sturing moet daarom niet alleen gestuurd worden op logistieke dingen, zoals instroom, voorraden en productie, maar ook op de kwaliteit van het werk. Hierbij valt te denken aan het houden van een goed requisitoir of het voeren van een goed slachtoffergesprek. Het belang van deze meervoudigheid wordt in beide parketten benadrukt, maar er wordt anders mee omgegaan. Zo bestaat in Midden-Nederland het geloof dat prestatimanagement de werkelijkheid niet (grotendeels) kan benaderen en dat bijvoorbeeld de kwaliteit van het werk daarom op andere wijze in de gaten moet worden gehouden. In Oost-Nederland wordt door gevarieerd te meten wel geprobeerd om deze werkelijkheid te benaderen. Ook de meer kwalitatieve elementen worden met het prestatimanagement in de gaten gehouden (al dan niet met afgeleide indicatoren). Hierbij valt te denken aan het meten van een zittingsrendement. Dit rendement geeft aan hoeveel van de zaken gedurende een zitting worden afgedaan en zegt daarmee als afgeleide iets over de kwaliteit van de administratieve voorbereiding en beoordeling van een zaak.

Bij de beoordeling van de prestaties moet ook rekening worden gehouden met de verschillen tussen de werkzaamheden van de officieren. Door deze verschillen kan niet één generieke norm worden gevormd waaraan de prestaties van een officier of parketsecretaris worden afgemeten. Een teamleider in Midden-Nederland zegt hierover het volgende:

“Het gevaar is dat je de nuance niet zo snel meer gaat zien of het verschil in werkzaamheden die verschillende mensen hebben. Dus je moet oppassen dat je niet een soort algemene druk ervaart op gemiddelde cijfers, terwijl de feitelijke verschillen tussen de zaken best wel uiteen loopt. Dus ik denk dat je altijd wel die nuance erin moet houden.” (Teamleider)

In Oost-Nederland worden om deze reden met de verschillende afdelingen, teams en professionals aparte afspraken gemaakt passend bij de aard van de werkzaamheden. Toen hier net mee begonnen werd een paar jaar geleden, was nog niet bekend wat precies reële afspraken waren. Daarom werd toen gecommuniceerd dat de norm indicatief was en dat deze nog veranderd kon worden. Een van de teamleiders gaf aan dat het daarbij erg belangrijk is om de norm ook echt bij te stellen, mocht deze herhaaldelijk te ambitieus blijken. Op deze manier worden normen niet dermate onrealistisch dat ze niet meer serieus worden genomen door professionals of hun leidinggevenden.

In een paar interviews in Oost-Nederland kwam ook de hanteerbaarheid voor de professional naar voren. Door de verantwoording voor de individuele professional te beperken tot het schrijven van een maandelijkse rapportage waarin hij een overzicht geeft van zijn werkzaamheden en de cijfers verder zo veel mogelijk op te vragen uit systemen, wordt de impact op professionals zoveel mogelijk beperkt gehouden. Ook in Midden-Nederland worden de cijfers zoveel mogelijk uit de systemen gehaald om de impact op de KPI-houders beperkt te houden.

7.5 SPRAKE VAN VERBINDING?

Uit de bovenstaande bespreking van de randvoorwaarden wordt duidelijk dat in beide parketten de randvoorwaarden voor verbinding zijn terug te zien. Zo wordt in de parketten het gesprek gevoerd over de cijfers, worden verschillende interpretaties mogelijk gemaakt en wordt dynamiek georganiseerd rondom de metingen. Ook wordt er gestuurd vanuit de bedoeling en worden de metingen hier zoveel mogelijk op afgestemd. Tevens wordt in beide parketten niet te hard afgerekend, gevarieerd gemeten, speelt de managing professional een belangrijke rol bij het prestatie management en wordt het prestatie management hanteerbaar gehouden voor professionals. Er kan dan ook in beide parketten worden gesproken van verbinding. De randvoorwaarden krijgen door de verschillen in inrichting van het prestatie management echter wel een andere invulling. Van deze invulling is een overzicht gemaakt in tabel 7.1.

Tabel 7.1: De invulling van de randvoorwaarden voor verbinding door de twee parketten.

Randvoorwaarde	Parket Midden-Nederland	Parket Oost-Nederland
Sturen en meten vanuit de bedoeling	Cijfers zijn een middel om een aantal cruciale meetpunten van de organisatie in de gaten te houden en worden niet gecommuniceerd in concrete afspraken naar afdelingen, teams en professionals. De professionals worden aangesproken op hun professionaliteit en de daarbij horende professionele bedoeling.	Bij het maken van de cijfermatige prestatieafspraken en bij het sturen hierop wordt het belang van de achterliggende bedoeling benadrukt. Door de professional zelf te laten nadenken over de bijdrage aan de prestaties (en hoe dit te meten valt), wordt dit extra gestimuleerd.
Betrekken van professionals (interactie)	Bij het in perspectief plaatsen van de parket-brede prestatiecijfers wordt de KPI-houders, zelf ook professional, gevraagd om hun interpretaties van de cijfers.	Gedurende het jaar worden gesprekken gevoerd met alle afdelingshoofden, teamleiders en individuele professionals over de prestaties. Tijdens deze gesprekken worden de cijfers in perspectief geplaatst. Hierbij spelen de (managing) professionals een belangrijke rol. Ook worden de professionals betrokken bij het vormen van de afspraken.

Variatie in interpretaties	Door het gesprek te voeren over de cijfers in het Resultaten MT en het Operationele Overleg worden meerdere interpretaties van de cijfers mogelijk gemaakt. Aan de hand van deze interpretaties kan vervolgens worden bepaald welke acties moeten worden uitgezet.	In de gesprekken met de afdelingen, teams en individuele professionals is ruimte voor verschillende interpretaties van de cijfers.
Variatie in metingen	Prestatiemanagement benadert volgens de respondenten niet de (gehele) werkelijkheid en moet daarom niet als zaligmakend worden beschouwd. Naast het prestatie management wordt daarom ook op andere manieren oog gehouden voor andere facetten van het werk die niet goed in cijfers zijn te vangen.	Door gevarieerd te meten wordt zoveel mogelijk geprobeerd de werkelijkheid te benaderen.
Dynamiek rondom metingen	Naast dat er in de overleggen op parketniveau aan de hand van het gesprek wordt gekeken naar de resultaten, is er ook oog voor de manier waarop de prestaties tot stand zijn gekomen.	Naast dat de resultaten worden besproken in gesprekken met de verschillende afdelingen, teams en professionals is er ook oog voor de manier waarop hun prestaties tot stand zijn gekomen.
Niet te hard afrekenen	De KPI-houders worden niet hard afgerekend als ze hun prestaties niet halen. Wel wordt op dat moment het gesprek gevoerd om de oorzaken te achterhalen.	De afdelingen, teamleiders en professionals worden niet hard afgerekend als ze de prestaties niet halen. Wel wordt dan het gesprek gevoerd om de oorzaken te achterhalen. Mocht de professional herhaaldelijk niet functioneren, dan kan wel worden gekeken naar een andere functie.
Hanteerbaar voor de professional	Door cijfers zoveel mogelijk uit systemen op te vragen, wordt het prestatie management hanteerbaar gehouden voor de KPI-houders.	Door de verantwoording voor professionals te beperken tot een maandelijkse rapportage en verder zoveel mogelijk cijfers uit systemen op te vragen, wordt het prestatie management hanteerbaar gehouden.

De managing professional als verbindende schakel	De leidinggeevenden zijn zelf ook professional.	De leidinggeevenden zijn zelf ook professional.
--	---	---

7.6 CONCLUSIE

Op welke manier wordt in de arrondissementsparketten Midden-Nederland en Oost-Nederland verbinding gelegd tussen het prestatie management en de professionele uitvoering? Deze vraag is in dit hoofdstuk beantwoord. Duidelijk is geworden dat in beide parketten de randvoorwaarden voor verbinding aanwezig zijn, maar dat zij door de verschillen in inrichting van het prestatie management een andere invulling krijgen. Aangezien in Midden-Nederland het prestatie management vooral op parket-breed niveau plaatsvindt, wordt het gesprek ook vooral op dit niveau van de organisatie gevoerd met de functioneel-verantwoordelijke KPI-houders. In Oost-Nederland zijn de randvoorwaarden, door de doorvertaling van de afspraken, ook heel belangrijk op het niveau van de afdelingen, teams en individuele professionals. Op elk van deze niveaus wordt het gesprek aangegaan met de verantwoordelijken over de prestaties om op deze manier prestatie management zoveel mogelijk met de professionele uitvoering te verbinden.

8 VERBINDEN KAN OP MEERDERE MANIEREN

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden dat de arrondissementsparketten op verschillende wijze vorm geven aan het prestatie management. Ook is duidelijk geworden dat beide parketten hierbij verbinding leggen met het professionele werk. In dit hoofdstuk worden de verschillende werkwijzen van de twee parketten in perspectief geplaatst.

8.1 ANDERE BETEKENIS PRESTATIEMANAGEMENT

Een van de belangrijkste verschillen tussen de parketten is de andere betekenis die aan het prestatie management wordt gegeven en de daarbij komende ambitie om de prestatiedoelstellingen te halen. In Midden-Nederland zien de leidinggevendenden prestatie management als een belangrijk instrument om parket-breed de prestaties te volgen, maar wordt tegelijkertijd ook door de respondenten aangegeven dat het individuele professionele werk moeilijk in cijfers te vangen is. Individuele normen zijn niet goed te stellen en kwaliteit is volgens veel van de respondenten ook niet te reduceren tot een simpel getal. Prestatie management dient in dit parket dan ook niet zozeer om de individuele prestaties van de professional te sturen, maar vooral om de cruciale meetpunten in de organisatie te volgen en waar nodig de prestaties hierop bij te sturen. Leidinggevendenden hebben daarbij veel vertrouwen in de betrokkenheid en professionaliteit van de medewerker. Er wordt door de leidinggevendenden aangegeven dat in de sturing niet alle aandacht moet uitgaan naar het prestatie management, omdat dit instrument te weinig recht doet aan de complexiteit van het professionele werk. Prestatie management is een instrument dat waarde toevoegt, maar dan wel naast alle andere manieren van sturing.

In Oost-Nederland daarentegen zijn de leidinggevendenden van het parket zeer gebrand op het behalen van de prestaties en krijgt het instrument daardoor een andere, belangrijkere rol in de organisatie. Er wordt verwacht van professionals dat zij hun steentje bijdragen in het behalen van de prestatiedoelstellingen en er is daarom meer sprake van *managerial control*. Jaarlijks worden met alle afdelingen en medewerkers afspraken op maat gemaakt over hun specifieke bijdrage aan het geheel. Hierop wordt gedurende het jaar gemonitord aan de hand van een gespreksstructuur. Afspraken over de kwalitatieve kant van het werk worden hierbij ook gemaakt om met het prestatie management de werkelijkheid zo goed mogelijk te benaderen.

8.2 DE DOMINANTE LOGICA BEPAALT DE VORM VAN DE VERBINDING

Ondanks de verschillen in de invulling van het prestatie management zijn in beide parketten wel alle voorwaarden terug te zien waarmee prestatie management met de professionele uitvoering kan worden verbonden. Dit betekent dat verbinding in de praktijk op meerdere manieren vorm kan krijgen. Terugkijkend naar het theoretisch kader valt het verschil in de vormgeving van het prestatie management van de parketten uit te leggen aan de hand van de logica's. Deze logica's bepalen welke keuzes worden gemaakt in de organisatie. Met betrekking tot het prestatie management is bij de twee parketten een andere verhouding in logica's terug te zien.

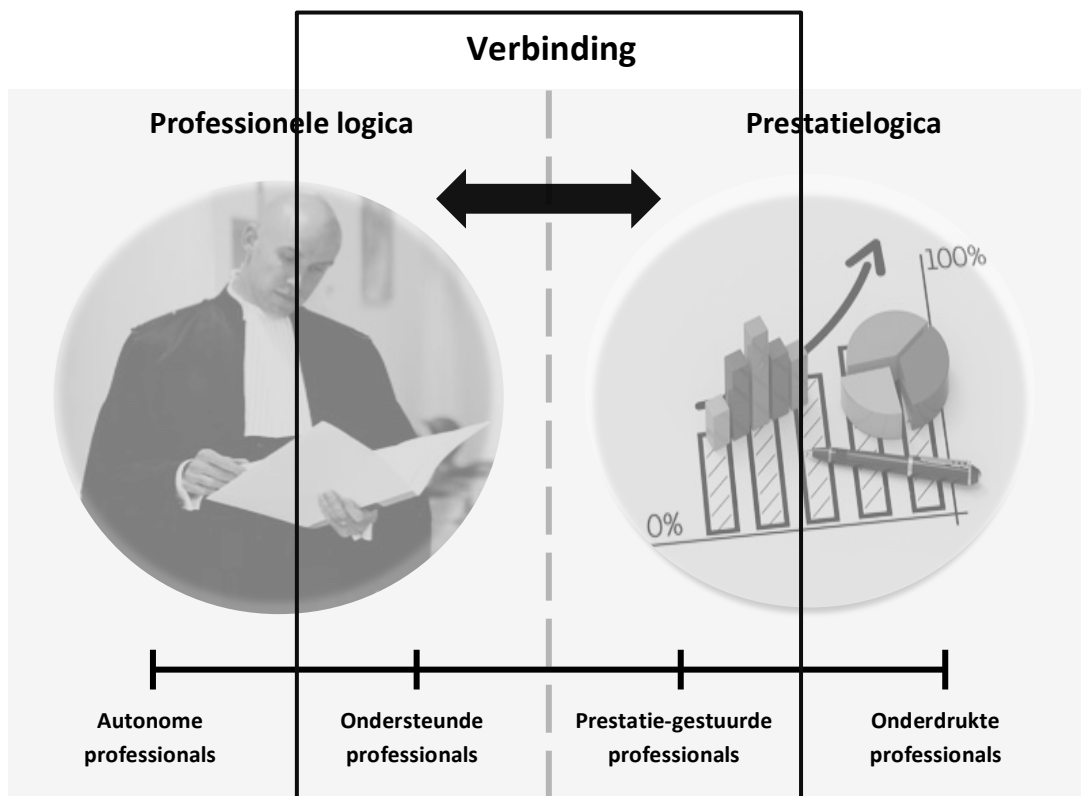
In Midden-Nederland is de prestatie logica dienend aan de professionele logica. Professionele autonomie en de complexiteit van het werk van de professional staan centraal. Voor dit professionele werk is in de afgelopen jaren geprobeerd normen te ontwikkelen, maar dit initiatief is niet van de grond gekomen. Dit komt onder andere omdat er zoveel stoorfactoren zijn door de professionele complexiteit en individuele normen daarmee lastig zijn te bepalen. Er zijn momenteel

op de meeste thema's dan ook geen individuele normen en er is daarmee geen directe controle door middel van cijfers over de professionele uitvoering. Vertrouwen in de professional staat hiermee centraal. Prestaties worden tegelijkertijd echter wel op verschillende manieren in de organisatie gestimuleerd, maar hier merkt de professional alleen indirect iets van. Een aantal leidinggevendenden geeft in de interviews tegelijkertijd wel aan behoefte te hebben aan meer zicht op de individuele prestaties, omdat het daarmee ook makkelijker is om verwachtingen uit te spreken.

In Oost-Nederland is het, met betrekking tot het prestatie management, net andersom. Hier weet men dat het ingewikkeld is om het individuele professionele werk in cijfers te vangen, maar doet men het toch. Er wordt letterlijk door de leidinggevendenden aangegeven dat zonder deze normen het gesprek met de professional überhaupt niet mogelijk is. Er leeft in parket Oost-Nederland een grote behoefte om het handelen te verantwoorden richting de maatschappij. Ook de professional moet daarom inzichtelijk maken wat hij doet. In de beoordeling van de prestaties wordt daarbij wel rekening gehouden met de complexiteit van de dagelijkse praktijk. In deze aanpak domineert daarmee de prestatie logica over de professionele logica.

De verschillende aanpakken van de twee parketten laten zien dat verbinding op (in ieder geval) twee manieren kan plaatsvinden. Aan de ene kant is dat door de professionaliteit te ondersteunen door de prestaties op cruciale meetpunten in de organisatie in de gaten te houden, zoals dat in Midden-Nederland gebeurt, en aan de andere kant is dat door de prestaties van afdelingen, teams en individuen direct te sturen, zoals dat in Oost-Nederland gebeurt. Deze twee vormen van verbinding zijn visueel weergegeven in figuur 9.1 en beschreven in tabel 9.1 op de volgende pagina.

Figuur 8.1: De vorm van de verbinding is afhankelijk van de dominante logica



Tabel 8.1: Verschillende vormen van verbinding

Verbindingsvorm	Ondersteunde professionals	Prestatie-gestuurde professionals
Parket	Midden-Nederland	Oost-Nederland
Dominante logica	Professionele logica (prestatie-management moet waarde toevoegen aan de professionele uitvoering)	Prestatielogica (professionals moeten hun bijdrage leveren aan de prestaties van het parket)
Belang prestatie-management	Belangrijk om als parket goed te presteren, maar prestatie-informatie vangt maar een deel van het professionele werk en moet daarmee vooral niet te leidend zijn.	Wij moeten als parket ons steentje bijdragen aan de landelijke concerndoelstellingen. Door prestatie-management slim in te richten, kunnen we met oog voor de professionaliteit, professionals laten bijdragen aan het geheel.
Sturingscycli	Over het algemeen worden jaarlijks doelen op parketniveau bepaald, wordt hierop gemonitord door de KPI-houders en vervolgens waar nodig bijgestuurd. Op bepaalde thema's, zoals afpakken, doorlooptijden en het aantal zittingen en diensten wordt ook op meer individueel niveau gestuurd (maar dan niet aan de hand van cijfers richting de professionals).	Over het algemeen worden jaarlijks doelen op parketniveau bepaald en worden deze vertaald naar afspraken met afdelingen, teams en het individu. Op al deze niveaus wordt vervolgens gemonitord en bijgestuurd. Doorvertaling wordt gemaakt op alle thema's.
Prestatie-management gericht op de individuele professional	Beperkt, er wordt vertrouwd op het professionele handelen van de medewerker. Sturend secretarissen houden wel de doorlooptijden van zaken en voorraden in de gaten. Daarnaast houden (sommige) teamleiders zicht op de onderzoeken van officieren en wordt gestuurd op het afpakken van crimineel vermogen. Cijfers worden hierbij niet gecommuniceerd.	Teamleider houdt zicht op het werk van parketsecretarissen en officieren aan de hand van een vaste gespreksstructuur. De teamleider heeft hierbij iedere zes weken een gesprek met een parketsecretaris over de voortgang op de afgesproken doelstellingen en iedere vier weken een gesprek met een officier over de lopende onderzoeken.
Doelstellingen/ Indicatoren	Voornamelijk parket-brede logistieke sturing aan de hand van cijfers (instroom, voorraden, doorlooptijden, productie, etc.).	Naast logistieke sturing wordt in de cijfers ook geprobeerd de prestaties van afdelingen, teams en professionals te vangen.

9 CONCLUSIE

9.1 VERBINDEN VAN PRESTATIEMANAGEMENT MET PROFESSIONEEL WERK

Verschillende auteurs hebben vanwege de spanningsvolle relatie tussen prestatie management en professioneel werk nagedacht over manieren om beiden met elkaar te verbinden. Deze bijdrages hebben verschillende randvoorwaarden opgeleverd om verbinding tot stand te brengen, maar geven geen antwoord op de vraag of de verbinding in de dagelijkse praktijk van professionele organisaties één vorm aanneemt of dat deze verbinding op meerdere manieren kan worden gelegd. In dit onderzoek is daarom een antwoord gezocht op de vraag op welke manieren prestatie management met de professionele uitvoering kan worden verbonden.

Het antwoord op deze vraag is gezocht door een vergelijking te maken tussen het prestatie management van twee arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie, parket Midden-Nederland en Oost-Nederland. Hierbij is allereerst de invulling van het prestatie management van de twee arrondissementsparketten beschreven. Daarna is onderzocht óf en op welke manier hierbij verbinding wordt gelegd tussen het prestatie management en het professionele werk. Ten slotte zijn de aanpakken die hieruit naar voren zijn gekomen naast elkaar gelegd en met elkaar vergeleken.

In de arrondissementsparketten werken officieren van justitie en parketsecretarissen aan het onderzoeken en beoordelen van strafzaken en het eventueel afdoen van deze zaken op zitting. De arrondissementsparketten richten zich hierbij op de criminaliteit in de regio. Binnen deze parketten is presteren de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden. De budgetten voor het Openbaar Ministerie zijn namelijk flink afgenomen en zullen de komende jaren nog sterk verder krimpen. De verwachtingen richting het Openbaar Ministerie blijven echter onveranderd groot. De maatschappij wil *value for money* en om dit te bereiken zijn, net als in vele andere publieke organisaties, de afgelopen jaren bedrijfsmatige instrumenten zoals prestatie management geïntroduceerd. Er is hiermee een 'nieuwe' prestatie logica geïntroduceerd in een organisatie die van oudsher wordt gedomineerd door professionals met hun professionele logica.

De bedrijfsmatige instrumenten, horend bij deze 'nieuwe' prestatie logica, gaan echter uit van een 'simpel' systeemmodel dat slecht past bij de complexe werkelijkheid van professioneel werk. Onderliggende aannames van het model zijn dat de inzet van middelen, de werkzaamheden van professionals en hun resultaten tastbaar en meetbaar zijn en dat er duidelijke oorzaak-gevolg relaties zijn tussen deze elementen. Beide aannames gaan voor professioneel werk echter vaak niet op. Professioneel werk dient namelijk meervoudige waarden en het resultaat hiervan is daarom niet eenduidig te definiëren. Ook zijn niet al deze waarden even makkelijk meetbaar te maken en te definiëren. Hierdoor kan een te eenzijdige focus komen te liggen op de meetbare elementen van een prestatie. Tevens komen de resultaten van professionele organisaties tot stand in coproductie waardoor vaak niet duidelijk is wat het precieze aandeel is van de professional/organisatie in een prestatie.

Een ongenueanceerde toepassing van prestatie management doet vanwege de aannames van het model geen recht aan de aard van de werkzaamheden binnen professionele organisaties. Hierdoor kan het prestatie management de prestaties mogelijk juist schaden in plaats van verbeteren. Er zijn in de afgelopen decennia om deze reden felle tegenstanders opgestaan om te vechten tegen deze *managerial* aanpak in professionele organisaties. Toch, ondanks alle kritiek, wordt vandaag de dag verwacht dat publieke organisaties hun prestaties inzichtelijk maken en *in control* zijn over hun

prestaties. Daarom is prestatie management de realiteit van alle dag. Dit gaat echter niet altijd zonder slag of stoot en daarom wordt in professionele organisaties gezocht naar manieren om professionaliteit aan het prestatie management te verbinden.

9.2 PRESTATIEMANAGEMENT

Prestatie management is het aan de hand van de plan-do-check-act cyclus stellen van meetbare (organisatorische) doelen, hierop monitoren aan de hand van prestatie-indicatoren en waar nodig bijsturen om de doelstellingen te halen. Het prestatie management kan daarbij ontleed worden in de volgende facetten: a) de manier waarop doelen worden gesteld, b) de manier waarop wordt gemeten, c) de manier waarop wordt gemonitord, d) de manier waarop bijsturing vorm krijgt en e) de meetsystemen die hierbij worden gebruikt. Het prestatie management kan op deze facetten variëren in betrokken actoren, de praktijken waarbinnen het facet een rol speelt en de manier waarop invulling wordt gegeven aan het facet.

Doordat het prestatie management vaak niet goed past bij professionele werkzaamheden, kan een ongenueanceerde toepassing leiden tot veel spanning in professionele organisaties. Hierdoor heeft het prestatie management naast voordelen, zoals het creëren van transparantie, leren en het mogelijk maken van het beoordelen van prestaties, zeker ook mogelijke nadelen, zoals het ontstaan van strategisch gedrag van professionals, geremde ambitie en een beschadigde professionele houding. Om deze nadelen zoveel mogelijk te beperken, moet het prestatie management in professionele organisaties zo goed mogelijk met het professionele werk worden verbonden.

9.3 RANDVOORWAARDEN VOOR VERBINDING

In de literatuur worden verschillende randvoorwaarden beschreven waarmee deze verbinding tot stand kan worden gebracht. Zo is het allereerst van belang dat het prestatie management aansluit bij de bedoeling van het professionele werk. Cijfers moeten geen doel op zich worden, maar juist die dingen meten die het succes van het professionele werk bepalen. Daarnaast moeten professionals bij het prestatie management worden betrokken. Zij kunnen namelijk een belangrijke rol spelen bij het vormen van indicatoren die passen bij het werk en het geven van duiding aan de cijfers. Hierbij is het belangrijk dat er ruimte wordt geboden aan meerdere interpretaties van de cijfers en niet te hard wordt afgerekend, omdat de cijfers altijd een arme weergave blijven van de werkelijkheid. Tevens moet er dynamisch worden omgegaan met het prestatie management. Dit wil zeggen dat het prestatie management waar nodig moet worden aangepast om aan te sluiten bij veranderende professionele werkzaamheden en dat er niet alleen oog moet zijn voor de cijfers, maar ook voor het proces waarmee de prestaties tot stand zijn gekomen. Verder moet er gevarieerd worden gemeten, omdat het werk van professionals meervoudige waarde creëert. Een eenzijdige belichting van de prestaties doet daarmee geen recht aan de prestatie van de professional. Ten slotte moet het prestatie management hanteerbaar blijven voor de professional en is er een belangrijke rol voor de managing professional als verbindende schakel weggelegd. Deze managing professional kan door zijn ervaring de prestatie cijfers in perspectief plaatsen.

9.4 PRESTATIEMANAGEMENT IN DE ARRONDISSEMENTSPARKETTEN

In beide parketten worden jaarlijks prestatieafspraken gemaakt met het College van Procureurs-Generaal, de landelijke leiding over de te leveren productie, prestaties, financiën en het personeel. Gedurende het jaar ligt de functionele verantwoordelijkheid voor deze prestatieafspraken bij KPI-

houders. Deze houden de prestaties op de desbetreffende prestatie-indicatoren in de gaten, sturen waar nodig bij in samenwerking met collega's en leggen hierover verantwoording af richting het bestuur. De KPI-houders zijn afdelingshoofden/teamleiders en maken daarom onderdeel uit van het (Breed) Management Team. Gezamenlijk dragen zij de verantwoordelijkheid voor de prestaties van het parket. De afdeling bedrijfsvoering levert bij het prestatie management de sturingsinformatie op basis waarvan de prestaties kunnen worden gemonitord. Deze afdeling geeft daarnaast ook bedrijfsmatig advies.

Als specifiek naar het prestatie management van de twee parketten wordt gekeken, dan komen duidelijke verschillen aan het licht. Zo heeft in parket Midden-Nederland het prestatie management vooral een belangrijke rol op parket-breed niveau. Op dit niveau worden in Midden-Nederland de prestaties op een aantal cruciale meetpunten in de organisatie in de gaten gehouden zodat zo nodig hierop kan worden bijgestuurd. Prestatie management wordt hierbij (bij de meeste prestatiedoelstellingen) niet gebruikt om met cijfers direct zicht te houden op de bijdrage van de individuele professional. Er wordt vertrouwd op de bevoegdheid en individuele bijdrage van deze medewerkers. Op sommige thema's, zoals afpakken, is dit zicht op de individuele bijdrage er wel, maar worden deze cijfermatige doelstellingen bewust niet gecommuniceerd richting de professional. Deze wordt vooral aangesproken op zijn professionaliteit. Dit betekent daarmee echter niet dat de prestaties (van deze professional) niet worden gestimuleerd. Er zijn in de organisatie verschillende mechanismen aanwezig om de parket-brede prestaties in de gaten te houden en waar nodig bij te sturen.

In parket Oost-Nederland wordt het prestatie management op een andere manier toegepast. Het parket wil namelijk graag verantwoording afleggen over het handelen in de organisatie en bijdragen aan de prestaties van het bredere concern. Er wordt van de afdelingen, teams en de individuele professional verwacht dat ook zij hierin hun verantwoordelijkheid nemen en een bijdrage leveren aan het geheel. Aan het begin van het kalenderjaar worden daarom afspraken gemaakt met alle afdelingen, teams en professionals. Het prestatie management komt op deze manier tot diep in de organisatie. Gedurende het jaar worden met iedere individuele medewerker een aantal gesprekken gevoerd om deze afspraken te maken, hier vervolgens op te monitoren en waar nodig bij te sturen. Op deze manier wordt getracht gezamenlijk de prestatiedoelstellingen van het parket te behalen.

9.5 VERBINDING IN DE PARKETTEN

De randvoorwaarden voor verbinding zijn in beide parketten terug te zien. Er kan dan ook voor beide parketten worden gesproken over verbinding tussen prestatie management en de professionele uitvoering. Door de andere invulling van het prestatie management krijgen de randvoorwaarden echter wel een andere invulling.

Dit is allereerst te zien in de manier waarop de parketten sturen en meten vanuit de professionele bedoeling. In Midden-Nederland wordt met het prestatie management op parket-breed niveau een aantal cruciale meetpunten voor het succes van de organisatie in de gaten gehouden. In de bijsturing op deze prestaties worden geen cijfers gecommuniceerd richting de professionals. De bijsturing vindt daarmee vanzelfsprekend plaats vanuit de professionele bedoeling. In Oost-Nederland worden met de afdelingen, teams en professionals wel cijfermatige afspraken gemaakt. Bij het maken van deze afspraken en het sturen hierop wordt de achterliggende bedoeling

benadrukt. Ook wordt geprobeerd de sturing te laten aansluiten bij de professionele bedoeling door de afdelingen, teams en professionals zelf mee te laten denken over de afspraken.

Ook worden in beide parketten de professionals betrokken. Omdat het prestatie management in Midden-Nederland op parket-breed niveau plaatsvindt, zijn het vooral de managing professionals die als KPI-houder hierbij betrokken zijn. Deze managing professionals zijn zelf ook officier van justitie en hebben af en toe zelf nog zittingen en diensten. Daarom hebben zij goed zicht op de dagelijkse werkelijkheid in het parket. In Oost-Nederland wordt op alle niveaus van de sturing de verantwoordelijke (managing) professional betrokken bij het maken van de afspraken en het interpreteren van de cijfers.

Het gesprek over de cijfers wordt in de parketten in verschillende settings gevoerd. Zo vindt het gesprek in Midden-Nederland vooral plaats in de parket-brede overleggen (Resultaten MT en Operationeel Overleg), terwijl in Oost-Nederland deze gesprekken ook dieper in de organisatie met de afdelingen, teams en individuele professionals worden gevoerd. In deze gesprekken is in beide parketten ruimte voor een variëteit aan interpretaties en ruimte voor het proces dat heeft geleid tot de prestaties. Door te kijken naar het verhaal achter de cijfers wordt daarnaast in beide parketten niet te hard afgerekend op de cijfers.

Omdat in Midden-Nederland prestatie management wordt beschouwd als een instrument dat maar een deel van de werkelijkheid inzichtelijk maakt, wordt hiermee ook maar een deel van de prestaties gevolgd. Die elementen van het werk die niet in het prestatie management zijn meegenomen, worden door leidinggevendenden op andere manieren gevolgd. Op deze manier is er oog voor de meervoudigheid van het professionele werk. In Oost-Nederland is het prestatie management omvattender en wordt geprobeerd de werkelijkheid zo goed mogelijk te benaderen. Hiervoor wordt gevarieerd gemeten om zo het beste recht te doen aan de professionele werkzaamheden.

Ook wordt door beide parketten geprobeerd het prestatie management hanteerbaar te houden. Door de cijfers zoveel mogelijk uit de systemen te halen wordt de impact op de betrokken beperkt gehouden. Aangezien (sommige) leidinggevendenden in Oost-Nederland graag een overzicht hebben van de werkzaamheden van de professionals, wordt aan de professionals wel gevraagd een overzicht te geven van deze werkzaamheden in de vorm van een maandrapportage.

Ten slotte zijn in beide parketten managing professionals aanwezig en betrokken bij het prestatie management. In Midden-Nederland is deze betrokkenheid terug te zien in de rol van KPI-houders bij de parket-brede overleggen. In Oost-Nederland spelen de managing professionals daarnaast een rol bij de aansturing van de afdelingen, teams en individuele professionals.

9.6 MEERDERE VORMEN VAN VERBINDING

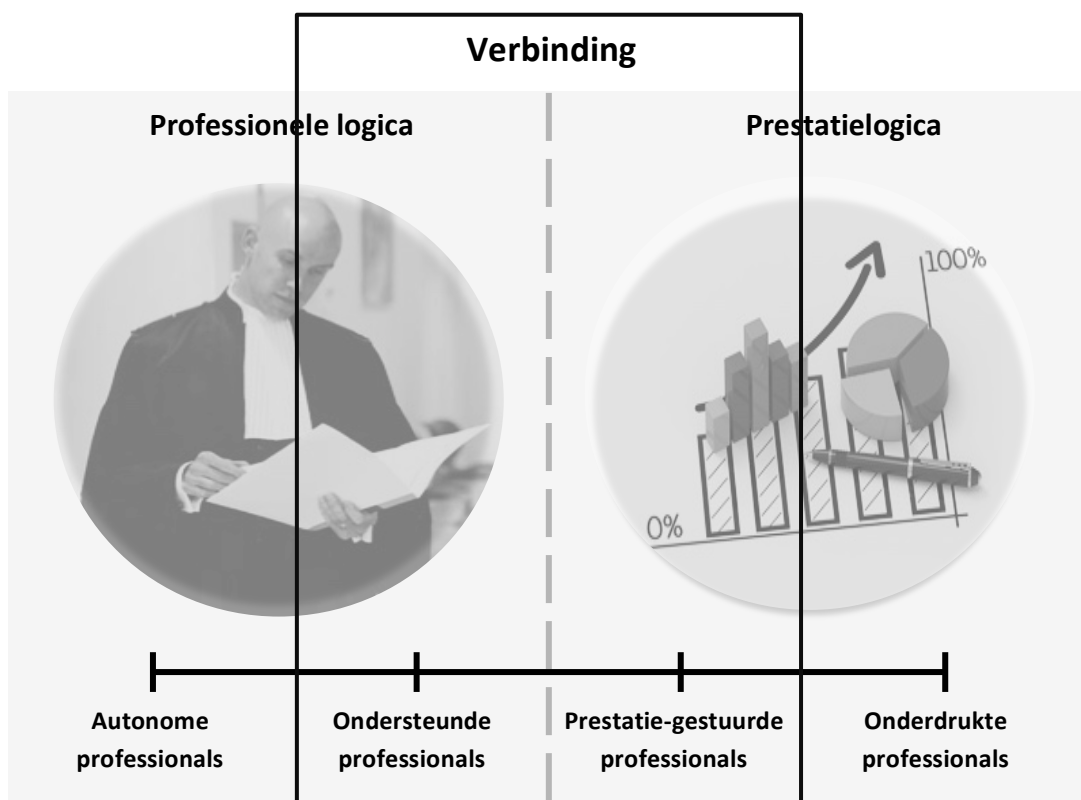
De beschrijvingen van het prestatie management laten zien dat beide parketten een eigen invulling en betekenis geven aan het prestatie management. Hierdoor krijgen de randvoorwaarden voor verbinding in de parketten een andere invulling. Wel kan in parketten door de aanwezigheid van deze randvoorwaarden worden gesproken over verbinding.

De verschillen in invulling van het prestatie management van de twee parketten kunnen worden uitgelegd aan de hand van de verhouding tussen de prestatie logica en de professionele logica. Deze logica's sturen de keuzes en het handelen van de actoren in de organisatie. In Midden-Nederland wordt bij het verbinden van prestatie management met het professionele werk de professionele logica boven de prestatie logica geplaatst. Normen voor afdelingen, teams en individuele professionals zijn lastig te stellen, omdat het professionele werk complex en gevarieerd is. Er wordt

daarom gekozen deze vertaalslag niet te maken. De medewerker wordt vooral aangesproken op zijn professionaliteit en behoudt hiermee zijn autonomie. Prestatiemanagement krijgt hierdoor een meer ondersteunende rol op parket-breed niveau. In Oost-Nederland is het daarentegen net andersom. Daar worden, ondanks het feit dat het ingewikkeld is, toch afspraken gemaakt met afdelingen, teams en de individuele professionals. Op deze manier wordt getracht de professional te laten bijdragen aan de prestaties van het geheel. De prestatilogica is daarmee dominerend over de professionele logica.

Deze vergelijking van de twee benaderingen van de parketten laat zien dat de verbinding tussen prestatimanagement en professionaliteit in professionele organisaties op minimaal twee manieren kan worden vormgegeven (zie figuur 9.1). Dit is allereerst door de professionele logica te laten leiden in de keuzes en daarmee het prestatimanagement te gebruiken als ondersteunend aan de professionaliteit (ondersteunde professionals). Ook kan worden gekozen om in de verbinding juist de prestatilogica leidend te laten zijn. Ondanks de complexiteit wordt dan toch geprobeerd het werk van professionals in cijfers te vangen (prestatie-gestuurde professionals). Bij het interpreteren van de cijfers moet dan vervolgens wel weer rekening gehouden met de achterliggende professionele complexiteit. In beide gevallen wordt op een eigen manier serieus gebruik gemaakt van het prestatimanagement en komt er verbinding tot stand, maar doordat een andere logica leidend is, is het eindresultaat anders.

Figuur 9.1: Het verbinden van prestatimanagement met professioneel werk kan op meerdere manieren.



10 DISCUSSIE

10.1 IMPLICATIES

Dit onderzoek laat zien dat verbinding tussen prestatie management en de professionele uitvoering op meerdere manieren vorm kan krijgen. Aan de hand van de beschrijvingen van het prestatie management van twee arrondissementsparketten is gekomen tot twee vormen van verbinding. Duidelijk is geworden dat in de verbinding het prestatie management zo kan worden ingericht dat het meer ondersteunend is aan de professionele uitvoering of zo kan worden ingericht dat het deze uitvoering meer controleert.

De implicaties van deze bevinding zijn als volgt. Noordegraaf (2004) beschrijft in zijn boek dat het verbindende vermogen van de manager een belangrijke competentie is. Dit onderzoek laat zien dat deze verbinding in de dagelijkse praktijk op meerdere manieren vorm kan krijgen. De door De Bruijn (2007) beschreven ontwerpprincipes voor prestatie management in professionele organisaties, interactie, variatie en dynamiek, alsmede de andere beschreven randvoorwaarden, spelen hierbij een belangrijke rol. De invulling die aan deze randvoorwaarden wordt gegeven, verschilt echter wel met de vorm van de verbinding.

Het onderzoek laat ook zien dat prestatie management niet per definitie uit hoeft te gaan van het controleren van professionals, maar samen kan gaan met het behouden van professionele autonomie. Prestatie management krijgt dan een meer ondersteunende rol. Het werk van professionals hoeft daarmee niet tot op het individuele niveau te worden gecontroleerd om toch de prestaties van de organisatie te kunnen volgen en te beïnvloeden. De beschrijvingen vergroten daarmee de mogelijkheden voor managers in professionele organisaties.

De verschillen in invulling van het prestatie management worden in het onderzoek uitgelegd aan de hand van de verhouding tussen de prestatie logica en de professionele logica in de organisatie. Wanneer in de organisatie de *managerial* controle overheerst, dan zal het prestatie management eerder worden ingezet om de uitvoering te controleren. Is het echter de professionele logica die dominant is, dan zal de toepassing van prestatie management eerder de vorm krijgen van ondersteuning. Een mogelijke verklaring, waarom in de arrondissementsparketten de professionele logica bij het prestatie management dominant kan zijn, is te vinden in het feit dat de parketleiding voor twee derde bestaat uit professionals, namelijk twee hoofdofficieren met daarnaast een directeur bedrijfsvoering. Ook zijn veel andere managers in de organisatie zelf ook professional (Officier van Justitie). Dit maakt het mogelijk lastiger om de prestatie logica te introduceren.

10.2 KRITISCHE BESCHOUWING

Om tot een beschrijving van de invulling van het prestatie management van de parketten te komen zijn een aantal prestatie-indicatoren als uitgangspunt genomen. In Oost-Nederland wordt bij alle KPI's een zelfde werkwijze gehanteerd en er kan dan ook met vrij veel vertrouwen vanuit worden gegaan dat het onderzoek tot een goed beeld heeft geleid van het prestatie management als geheel. In Midden-Nederland wordt minder modelmatig gestuurd op prestaties en hierdoor is de uniformiteit bij de sturing op KPI's mogelijk minder. Er is dan ook een kans dat de invulling van het prestatie management op andere indicatoren afwijkt van de beschrijving in deze scriptie. Tegelijkertijd heeft de onderzoeker getracht juist die indicatoren te identificeren waardoor de professional direct beïnvloed wordt. Op deze manier is tot een zo goed mogelijk beeld gekomen van

het prestatie management gericht op deze professionals. Enig voorbehoud is echter wel op zijn plaats.

Daarnaast roept het idee van ‘verbinding’ al snel de associatie op met succes. De veronderstelling in dit onderzoek is inderdaad ook dat prestatie management effectiever wordt zodra dit met professioneel werk wordt verbonden. Belangrijk om te beseffen is dat in het onderzoek deze relatie tussen verbinding en succes niet is onderzocht. Er kan daarmee op basis van dit onderzoek niet worden geconcludeerd op welke manier verbinding bijdraagt aan het succes van een organisatie. Ook laat het onderzoek niet zien welke vorm van verbinding in praktijk tot de beste resultaten leidt.

10.3 MOGELIJK VERVOLGONDERZOEK

Vervolgonderzoek zou zich dan ook moeten richten op de relatie tussen ‘verbinding’ en het daadwerkelijke succes van professionele organisaties. Interessante vraag zou zijn welke vorm van verbinding tot de beste organisatieresultaten leidt. Vervolgonderzoek kan zich ook richten op andere professionele organisaties. Mogelijk zijn ook hier meerdere verbindingsvormen te identificeren waarmee prestatie management wordt verbonden met professioneel werk.

Een mogelijk ander onderwerp voor vervolgonderzoek kwam tijdens de interviews met twee van de leidinggevendenden aan de orde. Zij vertelden over het bestaan van een weegploeg. Deze weegploeg bepaalt aan de hand van onderzoeksvoorstellen van de politie welke onderzoeken worden opgestart. De door de weegploeg aangedragen onderzoeken worden uitgevoerd naast de onderzoeken die standaard binnenkomen in het parket. Gedurende de uitvoering van het onderzoek moet een officier de weegploeg periodiek informeren over de voortgang van het onderzoek. Elke keer als dit gebeurt, bepaalt de weegploeg of het onderzoek wordt voortgezet. Hierbij wordt steeds weer de afweging gemaakt tussen aan de ene kant de kans op het bereiken van de doelstellingen van het onderzoek en aan de andere kant de beschikbare capaciteit. Er wordt daarmee een afweging gemaakt tussen de professionele logica en de prestatielogica. Dit kan volgens de gesproken leidinggevendenden leiden tot flinke dilemma’s. Het is dan ook interessant om te onderzoeken hoe ook hier de verbinding wordt gelegd tussen deze twee, vaak strijdige, logica’s.

LITERATUUR

- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review* (63(5)), 586-606.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th ed.). Oxford University Press.
- De Bruijn, H. (2007). *Managing Performance in the Public Sector*. Oxon: Routledge.
- De Bruijn, J. A. (2008). *Managers en professionals: Over management als probleem en als oplossing*. Academic Service.
- De Wit, B. (2012). *Loyale Leiders: Een onderzoek naar de loyaliteit van leidinggevenden aan docenten in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Cambridge, United Kingdom: Polity.
- Gleeson, D., & Knights, D. (2006). Challenging Dualism: Public Professionalism in 'Troubled' Times. *Sociology*, 40(2), 277-295.
- Hardjono, T. (2011). Kwaliteitsmanagement. In M. Noordegraaf, K. Geuijen, & A. Meijer (Red.), *Handboek publiek management* (pp. 259-283). Den Haag: Boom Lemma.
- Hart, W. (2015). *Verdraaide organisaties: terug naar de bedoeling*. Deventer: Vakmedianet.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Moynihan, D. P. (2005). Goal-Based Learning and the Future of Performance Management. *Public Administration Review*, 65(2), 203-216.
- Noordegraaf, M. (2015). Collegereeks 'Publieke Professionaliteit' aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- Noordegraaf, M. (2008). Meaning of measurement: The real story behind the Rotterdam Safety Index. *Public Management Review*, 222-239.
- Noordegraaf, M. (2011a). Prestatiemanagement. In M. Noordegraaf, K. Geuijen, & A. Meijer (Red.), *Handboek publiek management* (pp. 365-394). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Noordegraaf, M. (2011b). Risky Business: How Professionals and Professional Fields (Must) Deal with Organizational Issues. *Organization Studies*, 32(10), 1349-1371.
- Noordegraaf, M., Bos, A., Prikker, G., & Ter Horst, K. (2014). *Slimmer sturen: Handreiking voor het gebruik van prestatie-indicatoren in publieke dienstverlening*. Utrecht: USBO Advies.
- O'Reilly, D., & Reed, M. (2011). The grit in the oyster: Professionalism, managerialism and leaderism as discourses of UK public services modernization. *Organization Studies*, 32(8), 1079-1101.
- Power, M. (1999). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.
- Reed, M. I. (1996). Expert Power and Control in Late Modernity: An Empirical Review and Theoretical Synthesis. *Organization Studies*, 17(4), 573-597.
- Ridderbos, M. (2014). College over prestatie-management in het OM voor de cursus 'publieke prestaties' aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap.
- Ridderbos, M. (2011). Financieel management. In M. Noordegraaf, K. Geuijen, & A. Meijer (Red.), *Handboek publiek management* (pp. 285-313). Den Haag: Boom Lemma.
- Ridderbos, M. (2015, 3 4). Gesprek Martijn Ridderbos, Directeur Financien Openbaar Ministerie.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht: NIZW.
- Van den Brink, G., Jansen, T., & Pessers, D. (2005). *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Meppel: Boom.

- Waring, J., & Currie, G. (2009). Managing expert knowledge: organizational challenges and managerial futures for the UK medical profession. *Organization Studies*, 30(7), 755-778.
- Weggeman, M. (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen*. Schiedam: Scriptum.
- Weick, K. E. (1990). The Vulnerable System: An Analysis of the Tenerife Air Disaster. *Journal of Management*, 16(3), 571-593.
- Wet op de rechtelijke organisatie*. (1827, april 18). Opgeroepen op juni 14, 2015, van http://wetten.overheid.nl/BWBR0001830/Hoofdstuk4/Afdeling1/Artikel124/geldigheidsdatum_14-06-2015
- Wilensky, H. L. (1964). The professionalization of everyone? *American journal of sociology*, 137-158.

Bronnen afbeeldingen voorpagina

<http://blog.locaweb.com.br/wp-content/uploads/2014/09/crop-kpi.png>

<https://jurgenswart.files.wordpress.com/2012/06/rotterdamovj.jpg>

BIJLAGE 1: TOPICLIJSTEN

KPI-HOUDERS

Prestatiemanagement in het algemeen

- Wat is jouw rol als KPI-houder bij het sturen op prestaties van het parket?

Prestatiemanagement op specifieke KPI

- Wat is precies de KPI: [KPI]?
- Hoe wordt precies gestuurd op [KPI]?
- Welke partijen zijn er in de praktijk betrokken bij de sturing op [KPI]?

Prestatiesturing

Doelen

- Welke doelen zijn er op het gebied van deze [KPI]?
- Hoe worden deze doelen bepaald?
- En door wie?
- Wat is de rol van de professionals (officiëren/parketsecretarissen) hierin?

Meten

- Hoe worden deze doelen gemeten?
- Wie zijn daarbij betrokken?
- Wat is de rol van de professionals (officiëren/parketsecretarissen) hierin?

Monitoren

- Hoe wordt de [KPI] gemonitord?
- Waar gebeurt dat monitoren?
- En door wie?
- Wat is de rol van professionals (officiëren/parketsecretarissen) hierin?

Bijsturing

- Wat doen jullie om prestaties van professionals op deze [KPI] te stimuleren?
- Wat is naar jouw idee van belang bij het sturen van deze officieren?
- In hoeverre zijn er verschillen in de prestatiesturing van officieren en parketsecretarissen?

Effectiviteit

- Weten professionals (officiëren/parketsecretarissen) wat ze moeten doen?
- Hebben ze de vaardigheden in huis om het kunnen?
- Wat vinden professionals (officiëren/parketsecretarissen) van de sturing op de [KPI]?
- Zien zij het belang hiervan?
- Veranderen zij ook daadwerkelijk hun handelen op basis van de sturing?

- Wat zijn barrières waar je tegenaan loopt bij sturing?
- Heb je het idee dat deze vorm van sturing werkt?
- Zie je ook perverse kanten aan het sturen op de indicatoren?
- En zo ja, hoe vang je die vervolgens dan op?
- Wat zijn (nog andere) belangrijke dingen voor het succes van deze vorm van sturing?

Attitude respondent

- Hoe kijk jij in het algemeen aan tegen deze vorm van sturing?

TEAMLEIDERS

Prestatiemanagement in het algemeen

- Wat is jouw rol bij het sturen op prestaties van het parket?

Prestatiemanagement

Doelen

- Op welke cijfermatige doelen worden professionals gestuurd?
- Hoe worden deze doelen bepaald?
- En door wie?
- Wat is de rol van de professionals (officiëren/parketsecretarissen) hierin?

Meten

- Hoe worden deze doelen gemeten?
- Wie zijn daarbij betrokken?
- Wat is de rol van de professionals (officiëren/parketsecretarissen) hierin?

Monitoren

- Hoe worden de doelen gemonitord?
- Waar gebeurt dat monitoren?
- En door wie?
- Wat is de rol van professionals (officiëren/parketsecretarissen) hierin?

Bijsturing

- Wat doen jullie om prestaties van professionals te stimuleren?
- Wat is naar jouw idee van belang bij het sturen van deze officieren?
- In hoeverre zijn er verschillen in de sturing van officieren en parketsecretarissen?

Effectiviteit

- Weten professionals (officiëren/parketsecretarissen) wat ze moeten doen?
- Hebben ze de vaardigheden in huis om het kunnen?
- Wat vinden professionals (officiëren/parketsecretarissen) van deze vorm van sturing?
- Zien zij het belang hiervan?

- Veranderen zij ook daadwerkelijk hun handelen op basis van de sturing?
- Wat zijn barrières waar je tegenaan loopt bij sturing?
- Heb je het idee dat deze vorm van sturing werkt?
- Zie je ook perverse kanten aan het sturen op de indicatoren?
- En zo ja, hoe vang je die vervolgens dan op?
- Wat zijn (nog andere) belangrijke dingen voor het succes van deze vorm van sturing?

Attitude respondent

- Hoe kijk jij in het algemeen aan tegen deze vorm van sturing?

Prestatiemanagement voor teamleider (Alleen in Oost-Nederland)

- Wordt jij ook aangestuurd op resultaten?
- Zo ja, hoe?

OFFICIEREN EN PARKETSECRETARISSEN

Prestatiesturing

- Op welke manier wordt jij gestuurd in je werk?
- Gebeurt dat ook in de vorm van sturing op cijfers?
- Zo ja, waarop? (bijvoorbeeld op afpakken, aantal zaken, aantal zittingen)
- Wat voor rol speel jij in het vormen van de doelstellingen?

Resultaat sturing

- Heb je de kennis om anders te handelen? En de vaardigheden?
- Wat vind je van deze sturing?
- Verandert dit sturen dan ook daadwerkelijk je handelen? Zo ja, op welke manier?