

Van panopticum tot arena

Een etnografie van een auditpraktijk

From panopticon to arena

An ethnography of an audit practice

(With a Summary in English)

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht
op gezag van de Rector Magnificus, prof. dr. G.J.L.M. Lensvelt- Mulders
ingevolge het besluit van het College voor Promoties
in het openbaar te verdedigen op 9 mei 2017
des voormiddags om 10.30 uur.

door

Maria Cornelia Toussainte Creemers

Geboren op 1 november 1961

te Ubach over Worms, Nederland

Promotor:

Prof. dr. H.K. Letiche, Universiteit voor Humanistiek

Beoordelingscommissie:

Prof. dr. R.P. Hortulanus, Universiteit voor Humanistiek

Prof. dr. I.G.M. de Loo, Nyenrode Business Universiteit

Prof. dr. A.J.J.A. Maas, Rotterdam School of Management Erasmus University

Prof. dr. T. Muller, Lancaster University

Prof. dr. R.J. in 't Veld, Universiteit van Tilburg

ENKELE WOORDEN VOORAF

Auditing roept emoties op bij iedereen die er mee te maken krijgt. Bij auditees, bij onderzoekers en bij auditoren. Soms zijn deze emoties zo heftig dat al het grijs verdwijnt en er alleen nog maar zwart en wit overblijft. De relatie tussen auditor en auditee is een bijzondere relatie. Het is deze relatie die me in de tien jaar dat ik in de auditpraktijk werkzaam ben geweest, is blijven intrigeren. Betreft het een machtsrelatie waarbij de macht bij de auditor berust en de auditee een afhankelijke rol heeft? Of betreft het een samenwerkingsrelatie? In mijn zoektocht naar wat het precies is, kwam ik de emoties overal tegen. Onderzoekers die de effecten van auditing op organisaties en op professionals hadden onderzocht, staken hun emoties niet onder stoelen of banken. Andere deelnemers aan het Ph.D.-programma en begeleiders van dit programma, auditees en auditoren deelden hun ervaringen met auditing. Bij het verzamelen van de data observeerde ik auditees en auditoren. De emoties spatten er vaak vanaf. Ik was zo'n 'student with practical experience and a need to understand, explain and theorize a practice' (Letiche, 2014, p. 3).

Bij mij voerde ambivalentie de boventoon. Auditees laten soms weten dat de impact van auditing positief is. Vaak is te zien dat auditees berusten in het onvermijdelijke van een audit en het in meer of mindere mate accepteren als een *fact of life*. Soms zijn er indringende signalen die een negatieve impact tonen. De discussie over nut en noodzaak van auditing gaat van "er moet drastisch het mes in gezet worden" tot "er moet meer toezicht worden gehouden". Daar staat tegenover dat ik jarenlang auditoren met veel toewijding hun werkzaamheden zien uitvoeren. Ik heb gezien dat ze beseffen wat de impact kan zijn van een beoordeling en ik heb gezien hoe ze meeleven met de auditees. Ik heb ze zien worstelen met hun beoordelingen. Ik heb gezien dat auditoren niet altijd de waardering krijgen die ze zouden moeten krijgen.

De auditoren en auditmedewerkers waarover ik schrijf, ben ik veel dank verschuldigd. Anne, Anneke, Ans, Bert, Cees, Doesjka, Fred, Harry, Henk, Gert-Jan, Jacomijn, Jan, Jeanette, Jeroen, John, Judith, Kerstin, Leon, Lisette, Maarten, Mariette, Myriam, Paul, Pim, Rob, Rinus, Saskia, Suzy, Theo, Winfried en Ype. Zonder jullie had ik nooit dit onderzoek kunnen doen.

Hugo Letiche wil ik bedanken voor zijn kritische vragen en opmerkingen en telkens weer een nieuwe invalshoek. Hierdoor werd het zonder meer een spiegel zoals geformuleerd in *The relevant PhD* (Letiche, 2014): 'the thesis becomes a mirror in which can be seen reflections of the author's concerns, foibles, hopes and passions' (p. 11).

Ook Geoffrey Lightfoot -aanvankelijk co-promotor- wil ik bedanken voor zijn inhoudelijke inbreng en feedback tijdens de eerste zoektocht naar de wijze waarop ik dit onderzoek vorm en inhoud wilde gaan geven. Mijn besluit om van het Engels naar het Nederlands over te stappen, maakte het voor Geoff niet mogelijk de laatste fase van schrijven van dit proefschrift mee te maken.

Nienke Creemers, studente aan de kunstacademie in Maastricht, heeft de omslag ontworpen: Een treffende weergave van inhoud. Dank je wel.

Willy en Karin waren er gewoon. Dank daarvoor.

INHOUDSOPGAVE

Enkele woorden vooraf	5
1. Introductie en onderzoeksvraag	9
2. Onderzoeksverantwoording	33
3. De audit als panopticum	69
4. Licht in de toren van het panopticum	87
5. Een panopticum zonder toren	115
6. De casus van de onvoldoenden voor examens die niet waren afgenomen	149
7. Van panopticum tot arena	211
8. Panopticum of <i>sensemaking</i> ?	225
Literatuurlijst	249
Overige bronnen	253
Summary in English	257

‘Hebt u nog een blik op de documentatie kunnen werpen?’ vroeg de Gids. De Onderzoeker knikte. ‘Uiterst instructief, nietwaar? Ik heb het niet zelf voor u verzameld, ik heb alleen de voortgang in de gaten gehouden. Toen de afdeling Tijdelijke Behandeling werd ingekrompen heb ik een medewerker toegewezen gekregen. Die heeft het voor u verzameld. Jammer genoeg kan hij niet voor me blijven werken, hij wordt overgeplaatst naar de afdeling Conceptualisatie. Een medewerker als hij vind je niet vaak: briljant, nauwgezet en gemotiveerd, die het hele plaatje opmerkelijk goed in het oog weet te houden: volkomen representatief voor de cultuur van het Bedrijf. Zoals hij zouden we er meer moeten hebben.’ Het leek de Onderzoeker beter om maar niet te reageren. En waarop ook eigenlijk?

Philip Claudel (2011). *Het onderzoek*. (Vert. Manik Sarkar, hoofdstuk 17). Amsterdam: De Bezige Bij.

1. INTRODUCTIE EN ONDERZOEKSVRAAG

In dit hoofdstuk introduceer ik mijn onderzoek met enkele voorbeelden uit de auditpraktijk van het KwaliteitsCentrum Examinering (KCE), de organisatie waar ik de data voor dit onderzoek heb verzameld. KCE voert audits uit in het onderwijs. Audits naar de kwaliteit van de uitvoering van inburgeringsexamens en audits naar de kwaliteit van procedures voor Erkenning van eerder Verworven Competenties (EVC). Na deze introductie volgen de onderzoeksvragen en een verkenning van de begrippen audit (auditing) en toezicht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vooruitblik op de overige hoofdstukken.

Een voorbeeld

Suzy vertelt tijdens de maandelijkse kennisdelingsbijeenkomst van auditoren van KCE over haar ervaringen bij een instelling waar een aanvullend onderzoek moest worden uitgevoerd. Bij deze instelling waren 20 van ruim 4000 dossiers onderzocht. Bij een aantal dossiers ontbraken pagina's van het gemaakte examenwerk en kon de auditor niet vaststellen of kandidaten het hele examen hadden gemaakt. Ook kon niet worden vastgesteld of de uitslag van het examen juist was. Het management van de instelling was ervan overtuigd dat het toeval was dat de tekortkomingen in de steekproef tevoorschijn waren gekomen. Het management was er zeker van dat in de overige dossiers geen tekortkomingen zaten. In overleg met de instelling was daarom gekozen voor een aanvullend onderzoek. Vijftig extra dossiers zouden worden onderzocht. Als in deze dossiers geen tekortkomingen zouden worden geconstateerd, dan zou de instelling het voordeel van de twijfel krijgen en een goedkeurende verklaring ontvangen.

'We werden door de directeur-eigenaar en een medewerker ontvangen. Ze waren duidelijk gespannen. De directeur zei weinig. De medewerker benadrukte dat ze ervan overtuigd was dat het toeval was dat er tekortkomingen zaten in de onderzochte dossiers. De medewerker raakte geëmotioneerd toen ze vertelde hoe ze het afgelopen jaar hadden gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de examinering. Ze waren er in geslaagd om een belangrijk deel van de regionale markt te verwerven. De tranen stonden in haar ogen toen ze zei dat het bedrijf de activiteiten zou moeten staken als ze geen goedkeurende verklaring zouden krijgen. De directeur keek strak en bevestigde al knikkend haar verhaal.'

Suzy vertelt dat ze als auditteam in eerste instantie de impasse hebben proberen te doorbreken. Ze gingen niet al te veel in op de zware druk die op hen als auditoren werd gelegd door de details van de werkzaamheden van de dag te bespreken. 'De dossiers werden gebracht en in stapels van tien neergelegd. Tijdens het onderzoek kwam de medewerker regelmatig binnen. Soms met een vraag, soms met verse koffie. Iedere keer volgde de gespannen vraag: Hoeveel dossiers zijn al onderzocht? Hebben jullie iets gevonden? Naarmate er meer dossiers onderzocht waren en we konden melden dat er niets gevonden was, werd de sfeer meer ontspannen. De medewerker werd vrolijker en we werden door haar opluchting meegevoerd. We begonnen de dag min of meer neutraal. Iedere keer als er weer een dossier in orde was, voelden ook wij ons opgelucht. We voelden zelfs een toenemend enthousiasme. Na dertig dossiers waren we er eigenlijk al uit: ze hadden gelijk. Het was toeval! We zeiden er natuurlijk nog niets over tegen de medewerkers van de instelling. Tijdens de lunch die we samen met de directeur en een paar medewerkers gebruikten was duidelijk dat ze er alle vertrouwen in hadden en de sfeer was dan ook ronduit plezierig.'

'Na de lunch duurde het een half uur voordat het gebeurde. Daar was de gevreesde tekortkoming. Ik keek ernaar. 'Ik heb het niet gezien', flitste het door mijn hoofd. 'Ik kan gewoon doorbladeren. Er kraait geen haan naar.' Ik aarzelde een paar seconden voordat ik tegen Gert-Jan kon zeggen: 'Hier ontbreekt een pagina van een examen.' Ik keek hem aan en zag de teleurstelling in zijn ogen en hoorde zijn verwensing. 'Ik had het ze zo gegund!'

We zeiden niet veel meer. Dit dossier werd niet op de stapel van de andere dossiers gelegd. We gingen verder met het onderzoek. Een kwartier later merkte Gert-Jan op dat hij nog een examen had gevonden met ontbrekende pagina's. Toen een van de medewerkers van de instelling opgewekt met thee binnenkwam in de veronderstelling goed nieuws te krijgen, moest ik met een brok in mijn keel vertellen dat we in twee dossiers iets hadden gevonden. Ze trok bleek weg. Bladerde door de twee dossiers en siste woedend: 'Kunnen jullie jezelf nog aankijken in de spiegel!' Ze verliet de kamer. Ik voelde me verslagen en schuldig. In de resterende dossiers vonden we nog een paar examens waar pagina's aan ontbraken.

Het gesprek met het management aan het einde van de dag verliep ijsig. We vertelden zakelijk dat de instelling een voorwaardelijke verklaring zou krijgen en dat over zes maanden opnieuw een onderzoek zou plaatsvinden. We legden uit

dat dan alle dossiers volledig zouden moeten zijn. Ze luisterden naar wat we te zeggen hadden, maar reageerden nauwelijks. Het afscheid was kortaf.

‘Toen we naar de parkeerplaats liepen zeiden we tegen elkaar dat we niet anders hadden kunnen handelen. Dat dit nu eenmaal de regelgeving was. Dat de regelgeving er niet voor niets was. Het halen van het inburgeringsdiploma is voor inburgeraars verplicht. Het volledige examendossier moet bewaard worden. Het examen zou een kwestie kunnen zijn bij de verlening van een verblijfsvergunning. Een onvolledig examendossier kan een dergelijke procedure hinderen en mogelijk nadelig zijn voor de inburgeraar. Dat het aan de instelling was ervoor te zorgen dat de dossiers in orde waren.’

Kort na deze kennisdelingsbijeenkomst sprak ik met Suzy over haar aarzeling de tekortkoming daadwerkelijk te zien. ‘Het was de hele opgewekte en positieve sfeer die ik zou verpesten. Ik zou hun hoop op een goede afloop wegvagen. Eigenlijk voelde ik sympathie voor ze. Ik gunde hen gewoon die goedkeurende verklaring. Alle medewerkers maakten zo’n goede indruk. Ze hebben duidelijk hart voor de zaak en komen professioneel over. Het viel me zwaar hun werkzaamheden negatief te moeten beoordelen.’ Ze haastte zich te benadrukken dat ze zich heel goed realiseerde dat ze die verantwoordelijkheid moest nemen en dat ze in deze situatie ook niet anders kon dan de tekortkoming te zien en te betrekken bij het oordeel. Nadat ze zich had verontschuldigd voor de ongerijmdheid ervan, voegde ze eraan toe dat ze blij was dat het niet maar één tekortkoming was en dat er meer tekortkomingen waren. Er was geen twijfel meer. De kans dat in de overige ruim 3.900 dossiers ook nog tekortkomingen zouden zitten, was aanzienlijk.

Nog een voorbeeld

Glimlachend geeft de voorzitter van College van Bestuur van het ROC aan blij te zijn dat besloten is geen afkeurende, maar een voorwaardelijke verklaring te verstrekken. Ze vervolgt met de opmerking dat ze zich weinig zorgen had gemaakt. Op mijn vraag waarom ze er geen probleem in zag, antwoordde ze dat ze begin juli gebeld was door de directeur Wonen Werken & Integratie (WWI) van het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Dit was kort na de ontvangst van het ontwerprapport en de melding dat er een voorgenomen besluit lag over te gaan tot het verstrekken van een afkeurende verklaring. ‘We kennen elkaar uit verschillende gremia’, vervolgt ze. ‘De directeur WWI wilde me persoonlijk op de hoogte brengen van de bevindingen die

waren gedaan. Ik heb natuurlijk meteen aangegeven dat het verbeterplan al in concept klaar is en binnenkort naar KCE zal worden gestuurd. Maar ik heb ook aangegeven dat de criteria leiden tot veel extra bureaucratische rompslomp.' Ik vraag haar hoe ze in dat licht aankijkt tegen de bevindingen en adviezen van de Commissie Externe Validering. Deze commissie beoordeelt of het onderzoek van KCE deugdelijk is geweest, voordat het besluit wordt genomen een afkeurende verklaring te verstrekken. 'Ik vind dat de commissie terecht aangeeft dat de normering te zwaar is en ik neem dan ook aan dat dit de reden is dat we nu een voorwaardelijke verklaring hebben gekregen. Dat ze adviseren in een beleidsregel vast te leggen hoe het management intern toezicht moet houden op de uitvoering van de examens, begrijp ik vanuit het perspectief van transparantie. Het raakt wel nogal aan de autonomie van de instelling.'

Een heel ander voorbeeld

De directeur van de exameninstelling heet de auditoren van harte welkom en geeft aan dat hij de hele dag aanwezig zal zijn om vragen te beantwoorden of zaken te verduidelijken. Hij geeft aan dat het de derde audit is, sinds hij met de exameninstelling is gestart. Hij ziet een audit als een kans om informatie te krijgen en als organisatie iets te leren. In de aanloop van de audit heeft iedereen de werkprocessen nog eens doorgenomen en is gekeken of er verbeteringen mogelijk zijn: 'Dat zou je anders misschien pas doen als er een probleem is'.

Emoties die auditpraktijken oproepen

Deze teksten maken deel uit van de data die ik gedurende ruim twee jaar heb verzameld. Tijdens het Ph.D.-programma van de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht legden de deelnemers aan het programma af en toe teksten aan elkaar voor. De teksten die ik aan andere deelnemers voorlegde, leidden zelden tot een analyse van de situaties waar auditoren in verzeild kunnen raken. Het roept heel andere reacties op. Een bloemlezing:

'Het perspectief van de auditees is toch veel interessanter, waarom richt je je onderzoek daar niet op?'

'Als auditoren zo veel moeite hebben met hun werk, gaan ze toch iets anders doen.'

'Het is toch duidelijk dat de examinatoren toegewijd hun werk uitvoeren. Wat maken die paar foutjes in een dossier uit? Waarom is de kwaliteit van het onderwijs minder belangrijk dan de administratie?'

‘Ik kan niet bevatten waarom iemand ooit dit beroep zou willen uitoefenen, gezien het destructieve effect op organisaties en professionals die aan een audit worden onderworpen.

‘Waarom tonen deze auditoren niet wat meer inlevingsvermogen?’

‘Ik begrijp helemaal niets van de manier waarop jullie werken. Ik kan het niet opbrengen het te lezen. Ik ben ermee gestopt. Ik kan en wil er niet op reflecteren.’

‘Dit staat heel ver af van mijn belevingswereld. Wat zijn jullie voor mensen?’

‘Ik vind juist dat jullie veel te omzichtig handelen. Waarom al die vriendelijkheid en openheid? Het is veel beter zonder omwegen helder te maken dat jullie in de machtspositie zitten en daar niet omheen te draaien. Direct aangeven dat zaken niet in orde zijn. Dat schept helderheid over de rol van auditoren.’

Wie een kijkje neemt in de leefwereld van de auditor, reageert vaak geëmotiveerd en voelt weerstand. De sympathie ligt meestal bij de auditee die als vanzelfsprekend de rol van een machteloos slachtoffer lijkt toe te komen. De auditor rest dan de rol van dader en machthebber.

De emoties wekken bij mij als directeur van een auditororganisatie, maar ook als onderzoeker verwarring. Ik vraag me af of ik na ruim tien jaar werken in de auditpraktijk zo ben afgestompt dat ik niet eens meer kan zien dat ik zo veel tijd aan een nutteloze, verwerpelijke en ontwrichtende activiteit heb besteed.

Maar hoe zit het dan met de voorbeelden van onderwijsinstellingen die financiële middelen aan andere zaken dan aan onderwijs hebben besteed? En de voorbeelden waar het leek te draaien om futiliteiten. Een onbeduidend detail zoals een niet goed afsluitbaar dakraam van de ruimte waar de eindexamens van de Ibn Ghaldounschool waren opgeborgen. Een paar sleutels van de kluis die verdwenen waren en waar niemand een risico in zag. Het desastreuze gevolg staat de meesten mensen nog bij: eindexamens werden gestolen en te koop aangeboden op internet. Duizenden leerlingen moesten examens opnieuw maken. De kwestie riep vragen op over de waarde van examens. De traditie van eindexamens als sluitstuk van het voortgezet onderwijs stond ter discussie. De affaire kostte de overheid veel geld.

Een auditor die een school wijst op het risico van onzorgvuldig sleutelbeheer of niet-afgesloten ruimten of een ander schijnbaar onbeduidend detail, ziet veelal spottende blikken en schouderophalende managers en professionals tegenover zich. De Ibn Ghaldounkwesie is niet de enige kwestie in het onderwijs die duidelijk maakt dat publieke taken niet altijd als vanzelfsprekend goed worden uitgevoerd. Hoewel auditoren ook geregeld tegenkomen dat auditees de voordelen van audits expliciteren, worden toezicht en audits regelmatig als storend en soms zelfs als destructief ervaren. En vooral die terugkoppeling roept de vraag op of we niet zonder audits kunnen.

Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2013) over toezicht spreekt over ‘uiteenlopende trekkrachten die onder meer de concrete wijze waarop een toezichthouder in de praktijk zijn taken vervult, beïnvloedt’. In het rapport worden deze trekkrachten als volgt benoemd: ‘De politiek wil een assertieve waakhond die incidenten voorkomt, maar ook zo min mogelijk toezichtlasten oplevert voor bedrijven en instellingen. Het bestuur wil toezicht met minder mensen en middelen, maar ook dat het toezicht een gelijkblijvend of hoger nalevings- en kwaliteitsniveau garandeert. De onder toezicht staande sectoren willen ruimte voor vertrouwen en zelfregulering en niet te veel lasten door toezicht, maar ook dat toezicht de “free riders” stevig aanpakt. Burgers willen dat de toezichthouder tijdig alle grote problemen en risico’s aanpakt, maar ook dat hij responsief omgaat met allerlei meldingen en klachten. Het vertrouwen in de toezichthouder is mede gebaseerd op de mate waarin hij tegemoet kan komen aan al die verwachtingen’. (WRR, 2013, p. 39)

Het instrument auditing wordt in dit speelveld van tegengestelde maatschappelijke behoeften en de daarmee gepaard gaande ‘trekkrachten’ ingezet om gedrag van professionele organisaties te beïnvloeden. Auditing wordt door de overheid ingezet. Organisaties zetten ook zelf auditing in. Bijvoorbeeld om de kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering te controleren, de kwaliteit van ICT-systemen te laten vaststellen, de operationele bedrijfsvoering te controleren, producten of diensten te laten certificeren.

‘Toezicht beoogt wetten tot leven te brengen (Mertens, 2011, p. 7) en is een maatschappelijk ritueel (Mertens, 2011, p. 8) van controleren of men zich houdt aan wet- en regelgeving’. Achterliggende doelen hiervan zijn het beschermen en bevorderen van publieke waarden. ‘Om de zwakke burger te beschermen tegen nalatigheid, slordigheid, onvermogen, incompetentie van organisaties waar de

burger, vrijwillig of onvrijwillig op aangewezen is'. (Mertens, 2011, p. 13). Toezicht wordt uitgeoefend ter bescherming van een specifiek en welomschreven belang (de Ridder, 2013, p. 40). Toezicht wordt ook steeds vaker ingezet om problemen te voorkomen. 'Toezicht als vorm van preventie heeft vaak de functie van afschrikking en disciplineren, gebaseerd op het idee dat mensen zich anders gedragen als ze weten dat ze in de gaten kunnen worden gehouden. Toezicht als voorwaarde voor preventie heeft de diagnostische functie van "vroegsignaleren" voortvloeiend uit de logica van preventie om risico's zo vroeg mogelijk aan te pakken. Preventie en toezicht stimuleren elkaar. Preventie wordt vaak gekarakteriseerd door praktijken van toezicht en tegelijkertijd wordt toezicht vaak instrumenteel gemaakt aan preventiedoelstellingen' (Peeters, 2015, p. 113).

Tegelijkertijd is toezicht niet erg zichtbaar. Toezicht speelt zich over het algemeen buiten het gezichtsveld van deze zwakke burger af. 'Het brede publiek ziet weinig uit de eerste hand van het toezicht, ook al is het alom aanwezig. Het toezicht is onzichtbaar aanwezig in zo goed als elk systeem. Mede dankzij de aanwezigheid van toezicht zijn veel systemen, producten en plaatsen "veilig" en kwalitatief op orde. Dankzij de onzichtbare aanwezigheid van het toezicht hoeven mensen zich amper druk te maken over voor hun fysieke, sociale en economische veiligheid cruciale zaken' (Steen, 2013, p. 28).

Als onderzoeker verwonderen de reacties van andere deelnemers van het Ph.D.-programma en docenten me. Hebben ze nooit een positieve ervaring gehad met een audit? Zien ze het nut van toezicht voor de samenleving niet? Vinden ze preventie minder belangrijk? Wat is het dat deze heftige emoties opwekt bij mensen die bij de beschreven situaties niet betrokken zijn geweest? Herkennen ze de situatie en voelen ze een soort plaatsvervangende machteloosheid? Identificeren zij zich met het vermeende slachtoffer; de professional wiens professionaliteit wordt aangetast? Zijn auditees slachtoffers en als dat zo is, maakt dat dan auditoren tot daders? Zijn die rollen zo zwart-wit? Zit er tussen al dat zwart en wit niet een heel breed grijs gebied? Hebben auditees geen mogelijkheden de auditor te beïnvloeden en als die mogelijkheden er wel zijn, gebruiken ze die dan? Waarom wel of niet? Worden auditoren geraakt door emoties en teleurstelling en in hoeverre beïnvloedt hen dat? Zijn er misschien nog andere factoren die auditoren beïnvloeden in hun oordelen?

Auditing als panoptisch systeem

Auditing wordt in de literatuur geregeld neergezet als een panoptisch systeem onder verwijzing naar het gebruik van deze metafoor door Foucault (2010). Hij gebruikt Bentham's panopticum (1995) om te illustreren hoe macht werkt. Foucault zegt dat macht die wordt uitgeoefend, moet worden opgevat als 'een strategie waarbij de dominerende effecten worden toegeschreven aan disposities, manoeuvres, tactieken, technieken en procedés. Macht is een netwerk van altijd actieve, altijd gespannen verhoudingen. Macht is het gezamenlijke effect van haar strategische posities, een effect dat zich niet alleen in de posities van hen die overheerst worden manifesteert, maar hierdoor dikwijls ook wordt bestendigd. (...) De macht kapselt hen in, gaat via hen en doordringt hen, ze steunt op hen, zoals ook zij op hun beurt in de strijd tegen haar steunen op de aanslagen die ze op hen pleegt. Dit betekent dat deze verhoudingen diep in alle lagen van de maatschappij doordringen, dat ze niet beperkt zijn tot de verhouding tussen staat en burgers (...), dat ze niet enkel de algemene vormen van wetgeving of regering weergeven op het niveau van het individu, zijn lichaam, zijn handelingen en gedrag. (...) Er is sprake van specifieke mechanismen en modaliteiten (...), ze impliceren een oneindig aantal wrijfpunten en bronnen van instabiliteit, die ieder afzonderlijk het gevaar in zich dragen van een conflict, een strijd of op zijn minst een tijdelijke omkering van de krachtsverhoudingen' (Foucault, 2010, p. 42- 43).

Bentham's panopticum gaat over machtsuitoefening gebaseerd op de intimiderende werking van een alomtegenwoordige en onzichtbare machthebber op degenen zonder macht. Deze machteloze is voortdurend volledig zichtbaar voor de machthebber: "The panopticon is nothing more than "a simple idea in architecture" never realized, describing a new mode of obtaining power of mind over mind, in a quantity hitherto without example- the possessor of this power is "the inspector" with his invisible omnipresence, "an utterly dark spot" in the all-transparent, light-flooded universe of the panopticon' (Bozovic, 1995, p. 1).

In *Audit Cultures*, geschreven door antropologen onder leiding van Strathern (2000), wordt auditing vergeleken met een panopticum: "The rationality of audit thus appears similar to that of the panopticon: it orders the whole system while ranking everyone within it. Every individual is made acutely aware that their conduct and performance is under constant scrutiny' (Shore, 2000, p. 77). De schrijvers van *Audit Cultures* benoemen veel nadelen van audits. 'People come to see themselves through and beyond the eyes of the auditor' (Strathern, 2000 p. 283) en 'The outcome was an experience of an audit "regime" in which scholars,

teachers and students felt they were marionettes in the iron grip of political and economic powers' (Fillitz, 2000, p. 236).

In *The Audit Society* van Michael Power zijn vergelijkbare opvattingen te lezen: 'Organizations are in effect colonized by an audit process' (Power, 1997, p. 95) en 'The extreme case of checking gone wild' (Power, 1997, p. 14).

Een andere metafoor die audits typeert als een soort gevangenis: 'We all know that we work better as free men and women than in cages on hamster-wheels' (Foster-Carter, 1998).

Dat het panopticum zich zelfs nog wat verder uitstrekt dan alleen auditing wordt ook nogal eens betoogd, deze keer door een bestuurskundige. 'Met inzet van wetenschap en kunde van uiteenlopende professies heeft zich een panoptische orde van toezicht, overzicht en inzicht ontwikkeld' (Frissen, 2016, p. 49).

Foucault noemt het panopticum 'een soort "ei van Columbus" voor de politieke orde' (Foucault, 2010, p. 285) en ziet het panopticum als 'het diagram van een machtsmechanisme teruggebracht tot zijn ideale vorm; ontdaan van iedere hindernis, weerstand of wrijving' (Foucault, 2010, p. 283).

Power, Shore, Strathern en anderen interpreteren de opvattingen met betrekking tot uitoefening van macht van Foucault als macht die bij de ene partij berust en niet bij de andere partij. Foucault ziet macht juist niet als iets dat slechts bij één partij berust: 'We bevinden ons (...) in de panoptische machine en worden ingekapseld door haar machtheffecten die wij als raderen van de machine zelf verder geleiden' (Foucault, 2010, p. 299).

Maken de medewerkers van de universiteit waar de critici werken geen deel uit van deze raderen van de machine die machtheffecten verder geleiden? Welke analyse zouden de critici van het eerste voorbeeld uit dit hoofdstuk maken? De analyse zou er als volgt uit kunnen zien:

Een auditor kan een bijna absolute macht uitoefenen over de auditee, zoals de gevangenisbewaarder in het panopticum bijna absolute macht uitoefent over de gevangene. Het effect van de auditing op de organisatie van de auditee is desastreus. De organisatie loopt het risico de activiteiten te moeten staken. Niet omdat de inhoudelijke of commerciële prestaties onder de maat zijn, maar vanwege administratiefouten. De auditoren reageren nauwelijks op de problematische situatie die de auditee schetst. Zij nemen afstand van de auditee, trekken zich als het ware terug in de toren van het panopticum en beperken zich tot het communiceren over de procedure. De auditee erkent zijn positie als machteloze auditee en reageert niet meer.

Hiervoor genoemde critici plaatsen de auditor op de plek van de gevangenisbewaarder en de auditees op de plek van de gevangenen. De auditee is – net als de gevangene in het panopticum van Bentham – ‘object van informatie, maar nooit subject van communicatie’ (Foucault, 2010, p. 277). Door de vergelijking te maken met het panopticum lijkt het erop dat er geen noemenswaardige interactie tussen auditor en auditee en tussen auditor (direct of indirect) en andere belanghebbenden bestaat. Beoordelingen van auditoren komen hierdoor zonder noemenswaardige beïnvloedingsmogelijkheden door auditees of andere belanghebbenden tot stand.

Critici van auditing zijn veelal van mening dat auditing zelf niet wordt onderworpen aan *accountability*: ‘Audit systems are themselves immune from public accountability and are rarely subject to the pseudo-market forces, which their advocates claim are so essential in the sectors to be audited’ (Shore, 2000, p. 81). Deze gedachte past goed bij de metafoor van het panopticum: ‘It does not matter what auditors do, they will always confer a blessing’ (Maltby, 2008 p. 391). Auditoren hoeven geen verantwoording af te leggen. Ze zijn als het ware onzichtbaar, net zoals de gevangenisbewaarder in de geblindeerde toren in het panopticum. Door deze onzichtbaarheid, door niet ook verantwoording te hoeven afleggen, wordt hun rol van machthebber door critici onderstreept.

Zelfs kritiek op auditing is bijna niet mogelijk volgens Strathern want ‘audit is almost impossible to criticize in principle – after all, it advances values that academics generally hold clear, such as responsibility, openness about outcomes and widening of access’ (Strathern, 2000, p. 3). Deze vermeende onaanstootbaarheid maakt het plaatje van een auditor als machthebber en de auditee als machteloos compleet.

Auditing als een vorm van *sensemaking*

Een machteloze auditee en de auditor als machthebber. Een auditee die object van informatie is en nooit subject van communicatie. Het voorbeeld op pagina 9 maar ook beide voorbeelden op pagina 11 en 12 laten zien dat er sprake is van interactie tussen auditor en auditee. Het roept de vraag op hoe critici als Power en Strathern naar de rest van het eerste voorbeeld en de andere voorbeelden zouden becommentariëren. De auditor reageert op de auditee en andersom. Er is sprake van reacties op elkaars reacties. Wanneer een actie van de auditor leidt tot een reactie van de auditee, dan is er sprake van ‘interact’. Een vervolgvraag van de auditor maakt er ‘double interact’ van (Weick, 1993, p. 16).

In het eerste voorbeeld stelt een gespannen auditee een vraag aan de auditor. Een geruststellend antwoord op de vraag doet de spanning bij de auditee afnemen, wat uiteindelijk leidt tot opluchting bij de auditee. De auditoren laten zich vervolgens meenemen in de sfeer van optimisme.

De positieve sfeer, het toegenomen vertrouwen dat het allemaal in orde zou komen, maakte dat het moeilijk werd om een probleem te zien en dit kenbaar te maken: 'In essence people think to themselves, it can't be, therefore, it isn't' (Weick, 1995, p. 1).

De interactie tussen auditor en auditee krijgt een andere wending als er toch iets wordt gevonden in de dossiers. De reactie van de auditee en het gevoel dat deze reactie opriep bij de auditoren, maakten dat de auditoren zich genoodzaakt voelden de interactie kort en bondig te houden. De gebeurtenis bleef de auditoren ook nadat ze afscheid hadden genomen bezighouden. De heftige reactie had hen geraakt en maakte reflectie noodzakelijk. Ze wisselden argumenten en opvattingen uit, overtuigden elkaar van de juistheid van de beslissing.

Er is in dit voorbeeld sprake van *sensemaking* door handelen. Met *sensemaking* wordt het proces bedoeld waarmee mensen, veelal in interactie met elkaar proberen betekenis geven aan situaties. 'Sensemaking is about such things as placement of items into frameworks, comprehending, redressing surprise, constructing meaning, interacting in pursuit of mutual understanding and pattern' (Weick, 1995, p. 6).

In het voorbeeld zien we dat de auditor die een fout aantreft in een dossier in een fractie van een seconde een afweging maakt en er voor kiest de fout te zien. Door de fout op te merken en deze kennis te delen met een collega-auditor wordt dit publiek, expliciet en onomkeerbaar. 'The double interact (...) contains all four variables that bind a person to action. *Volition* is present at two points, both when person A takes an initial action and when person A decides what to do in response to B's reaction. A's initial action is also *public* because it is observed by B, and *explicit*, because B is able to see that a reaction is warranted. A's second action is *irrevocable* in that he had an opportunity to change the first act and now responded to new information with the second action. If we take the A1B1A2 sequence one step further and add B2 (triple interact) we now have a sequence in which there should be more commitment to actions A2 and B2 because actions A1 and B1 created the conditions for commitment. Whatever happens within double and triple interacts should have a disproportionately large effect on meaning and interpretation' (Weick, 1993, p. 16).

Beide auditoren committeren zich aan de betekenis die aan het bestaan van de fout in het dossier moet worden gehecht. De opvattingen en argumenten die ze ook achteraf nog met elkaar uitwisselen maken deel uit van deze *sensemaking*: ‘Commitment focuses the social construction of reality on those actions that are high in choice, visibility and irrevocability’ (Weick, 1995, p. 162). In het voorbeeld zien we iets dergelijks tussen de auditoren en auditee ontstaan. De auditee stelt telkens de vraag hoe het ermee staat en iedere keer als er een positief bericht komt van de auditor, neemt het vertrouwen in een goede afloop toe bij zowel de auditee als de auditor. Er ontstaat een zodanig commitment bij de auditor dat het problematisch wordt als blijkt dat er toch fouten in de dossiers zitten.

De onderzoeksvragen

De data die ik heb verzameld en waarvan ik hiervoor enkele voorbeelden heb gegeven, zijn vanuit verschillende perspectieven te bekijken. In het eerste voorbeeld is er het perspectief van de opgewekte verwachtingen van de auditees die de auditoren bijna in de verleiding brachten de ogen te sluiten voor de bevinding. De boze reactie van de auditee die volgde op de mededeling dat de dossiers niet in orde waren, veroorzaakten twijfels en schuldgevoelens bij de auditoren. Waar komen die twijfels en schuldgevoelens vandaan? Het andere perspectief dat het voorbeeld laat zien is dat auditoren geen oog hebben voor de auditee en nietsontziend een bloeiend bedrijf te gronde richten op basis van een administratieve fout. Wat is de achtergrond van deze attitude van de auditoren?

Uit het voorbeeld van de auditee die wordt gebeld door een ambtenaar blijkt dat de auditee niet altijd een machteloos slachtoffer is en soms de beïnvloedingsmogelijkheden op een presenteerblaadje aangereikt krijgt. Het tweede voorbeeld laat ook zien dat niet alleen de auditee maar ook de auditor onderworpen wordt aan het afleggen van verantwoording. Voordat een besluit wordt genomen dat mogelijk negatieve consequenties heeft voor de auditee, onderzoekt een onafhankelijke Commissie Externe Validering of het onderzoek van de auditoren hebben deugdelijk is geweest.

Het derde voorbeeld laat zien dat auditees een audit soms verwelkomen en het zien als een kans om mogelijkheden voor verbetering te achterhalen.

De vraag dringt zich op of er niet veel meer is dan een passieve en machteloze auditee die “het overkomt” en een actieve auditor met allesomvattende macht om te oordelen over de auditee. Hoe komen de oordelen van de auditor tot stand

en wat is de invloed van de auditee en andere belanghebbenden op de oordelen? Hoe beïnvloeden ontwikkelingen in de omgeving van de auditor de oordelen?

Belangrijke elementen van een panopticum zijn die van alomtegenwoordige onzichtbaarheid van de gevangenisbewaarder; de machthebber en een voortdurende zichtbaarheid van degene waarover macht wordt uitgeoefend; de gevangene. Een tweede belangrijk element is dat de gevangene object van informatie is, nooit subject. Er bestaat geen noemenswaardige interactie tussen gevangene en gevangenisbewaarder, tussen de machthebber en degene waarover de macht wordt uitgeoefend. De afwezigheid van weerstand, wrijving of hindernis bij het uitoefenen van de macht is een derde belangrijk element.

De vergelijking met het panopticum intrigeert. Ervaringsdeskundigen en wetenschappers schetsen vaak situaties en gevoelens van machteloosheid. Wat bij antropologen als Shore (2000), Amit (2000) en Strathern (2000) maar ook bij Power (1997) opvalt, is dat ze weliswaar onderzoek hebben gedaan naar auditing, maar dat dat onderzoek wat eenzijdig is. De nadruk ligt op het effect van auditing voor de auditee. Enkele uitspraken over dit effect: 'in all these professions collective values and lateral solidarities have been disrupted' (Shore, 2000, p. 63), 'a damaging effect on collegiality, academic peers found themselves in a policing role in a punitive and divisive system' (Shore, 2000, p. 70), 'audit visits produce a climate of unease and hyperactivity' (Shore, 2000, p. 72), 'is radically transforming all areas of working life' (Shore, 2000, p. 79), en (...) 'the plethora of new parasitical professions' (Shore, 2000, p. 80). I feel that my colleagues and I are at the end of the food chain in this auditing feeding frenzy' (Rimoldi, 2000, p. 90), 'What do we do with an abundance that threatens to asphyxiate us when the abundance is of oxygen?' (Strathern, 1997, p. 319). 'This is just a plan for the auditors and we write what the auditors would like to hear' (Giri, 2000, p. 181). 'At worst auditing tends to become an organizational ritual, a dramaturgical performance' (Power, 1997, p. 141). *Audit Cultures* is niet of nauwelijks gebaseerd op etnografisch onderzoek. Het betreft merendeels – zoals Strathern het uitdrukt – "antropologische observaties". De rol van de auditor in de auditing is onderbelicht. Dat dit besef er ook wel is, blijkt uit het volgende: 'Auditors are not aliens: they are a version of ourselves' (Strathern, 1997, p. 319). Ook Power heeft geen onderzoek uitgevoerd dat verschillende kanten belicht en wordt op dit punt dan ook bekritiseerd. 'Part of the fundamental weakness of Power's treatment of audit lies in its aversion to empirics' (Maltby, 2008, p. 395).

In een panoptische audit kan de auditor in volstrekte onafhankelijkheid, zonder dat er sprake is van weerstand van binnenuit of buitenaf, oordelen over de auditee. De auditee heeft geen noemenswaardige mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het oordeel. Auditoren echter komen allerlei vormen van interactie tegen die hen aanzetten tot het stellen van verdiepende vragen, van reflectie, van extra onderling overleg over de betekenis van hetgeen in het kader van een audit met hen wordt gedeeld en de wijze waarop dat met hen wordt gedeeld.

In dit onderzoek wordt door middel van etnografisch onderzoek exploratief onderzocht of auditing een panoptische praktijk betreft of dat er eerder sprake is van *sensemaking*. De onderzoeksvraag is:

Kan de auditpraktijk het beste worden begrepen als een praktijk vergelijkbaar met Bentham's panopticum of als een vorm van *sensemaking*?

Is de auditpraktijk te begrijpen als een panopticum?

In de panoptische auditpraktijk moeten alle elementen van een panopticum aanwezig zijn. Een alomtegenwoordige maar voor auditees onzichtbare auditor, een voortdurende zichtbare auditee, afwezigheid van noemenswaardige interactie en de afwezigheid van weerstand, wrijving of hindernissen voor de auditor om zijn oordelen uit te spreken. Van beïnvloeding van auditoren door auditees en andere stakeholders kan dan geen sprake zijn. Om antwoord te kunnen geven op de vraag in hoeverre auditoren in de auditpraktijk beïnvloed worden door auditees wordt aan de hand van het empirisch materiaal onderzocht of er binnen de auditpraktijk sprake is van de belangrijkste elementen van een panopticum. Als deze elementen inderdaad aanwezig zijn, dan is de conclusie dat auditoren in de auditpraktijk nauwelijks beïnvloed worden door auditees en andere stakeholders.

- In hoeverre is er sprake van de alomtegenwoordige onzichtbaarheid van de auditor, een voortdurende zichtbaarheid van de auditee, afwezigheid van noemenswaardige interactie tussen auditor en auditee en afwezigheid van weerstand, wrijving of hindernissen?

In hoeverre is de auditpraktijk te begrijpen als een vorm van *sensemaking*?

In een panopticum is geen sprake van noemenswaardige interactie. Dit impliceert dat er wel sprake is van enige interactie. Aan de hand van het empirisch materiaal wordt onderzocht hoe deze interactie eruitziet en of de interactie het karakter heeft van *sensemaking*.