

**ACTIEVE OPENBAARMAKING**  
**VAN DE INSPECTIEVERSLAGEN**  
**ALS STIMULANS**  
**TOT KWALITEITSVERBETERING**  
**IN DE VLAAMSE**  
**VOORSCHOOLSE KINDEROPVANG.**

Aantal woorden: 21700

Kevin De Gruyter

Studentennummer: 01007648

Promotor: Prof. dr. Michel Vandenbroeck

Masterproef voorgelegd voor het behalen van de graad Master of Science in het sociaal werk.

Academiejaar: 2019 – 2020

## Corona preambule

De coronacrisis heeft geen enkele implicatie gehad op de uitwerking van de masterproef.

Mijn onderzoek is volledig kunnen gebeuren op de manier waarop ik ze had gepland.

Deze preambule werd in overleg tussen de student en de promotor opgesteld en door beide goedgekeurd.

## Abstract

Via een beleid van actieve openbaarmaking wil de overheid de inspectieverslagen van de Vlaamse kinderopvangvoorzieningen online ter beschikking stellen voor iedereen. Van dergelijke actieve openbaarmaking wordt vaak aangenomen dat ze leidt tot een verbetering van de kwaliteit in de betrokken sector en voorzieningen. In de masterproef wordt verkend hoe dit kwaliteitsverbeterend effect van de online publicatie van inspectieverslagen wordt beschreven in de literatuur. Op basis van deze literatuurstudie worden 4 mechanismen besproken waarlangs actieve openbaarmaking verondersteld wordt kwaliteitsverbetering te stimuleren: de zorg voor een goede reputatie door de geïnspecteerde voorziening, de keuze van de ouders voor de beste voorzieningen op de markt, de assertiviteit van de ouders bij ondermaatse prestaties van hun kinderopvang en tot slot het strategisch gedrag waarbij de geïnspecteerde voorzieningen zich voornamelijk gaan focussen op dié elementen waarover wordt gerapporteerd. In de masterproef worden deze werkingsmechanismen één voor één vertaald naar de context van de Vlaamse kinderopvang waarbij telkens wordt nagegaan welke empirie deze werkingsprincipes ondersteunt dan wel ontkracht. Op basis van de verzamelde inzichten worden praktijkgerichte discussiepunten naar voor geschoven waarmee het team kinderopvang van Zorginspectie doelgericht aan de slag kan om de kwaliteitsbevorderende eigenschap van de actieve openbaarmaking van de inspectieverslagen effectief te benutten.

## Voorwoord

Een welgemeend woord van dank gaat uit naar mijn promotor, Michel Vandenbroeck, voor de constructieve begeleiding doorheen de verschillende fases van mijn onderzoek en de verschillende methodologische en inhoudelijke aanwijzingen die m'n masterproef telkens tot een hoger niveau hebben gebracht. Het gegeven dat het promotorschap van mijn masterproef werd opgenomen door één van de architecten van het MeMoQ monitoringsinstrument waarmee ik als inspecteur kinderopvang zeer regelmatig op pad ga, was voor mij een sterke stimulans om bij elke stap van m'n onderzoek de hoogst mogelijke kwaliteit na te streven. Bedankt voor de ondersteuning en hopelijk tot een volgende samenwerking!

Een bijzonder woord van dank wil ik ook richten tot mijn teamverantwoordelijke Mady Cochet en mijn afdelingshoofd Patrick Barbé voor het ononderbroken vertrouwen dat zij doorheen onze tienjarige samenwerking bij Zorginspectie in mij hebben gesteld. Deze masterproef zou er niet zijn gekomen zonder de vele leer- en ontwikkelingskansen die ze mij zowel op menselijk als professioneel vlak hebben aangereikt. Bedankt!

# Inhoudsopgave

Corona preambule.....	2
Abstract.....	3
Voorwoord.....	4
Inhoudsopgave.....	5
<b>Deel I: Inleiding en probleemstelling .....</b>	<b>7</b>
Zorginspectie in de handhavingsketen.....	7
Van passieve openbaarheid.....	8
Via Wobben.....	9
Naar actieve openbaarmaking .....	10
Onderzoeksvraag .....	11
Begripsafbakening .....	12
<b>Deel II: Methodologie .....</b>	<b>14</b>
Voorstelling masterproef .....	14
Dataverzameling .....	15
Data-analyse.....	17
<b>Deel III: Resultaten .....</b>	<b>19</b>
Reputational regulation .....	19
Vertrouwen aan de vraagzijde .....	19
Reputatie aan de aanbodzijde .....	20
Naming shaming faming.....	21
Perceptie.....	23
Choice .....	30
Performance.....	30
MeMoQ .....	31
Aanbod.....	32
Homo economicus.....	33

Voice .....	39
Level playing field.....	39
Optimale fit.....	40
Elitisme .....	42
Performance paradox .....	43
Wet van Goodhart .....	43
Cherry picking .....	43
<b>Deel IV: Discussie .....</b>	<b>46</b>
Common denominator .....	46
Vindbaarheid.....	47
Betekenis .....	49
Beperkingen van het onderzoek.....	53
Suggesties voor verder onderzoek.....	54
Bibliografie .....	56

# Deel I: Inleiding en probleemstelling

## Zorginspectie in de handhavingsketen

“In Vlaanderen draagt de overheid binnen het domein van de zorg- en hulpverlening de eindverantwoordelijkheid voor een toegankelijke, betaalbare en kwaliteitsvolle zorg. Het toezicht door een inspectiedienst vormt één van de essentiële pijlers om over de vervulling van deze verantwoordelijkheid te waken” (D’haese, 2010, p. 9). Sinds 1 april 2006 zijn alle inspectiediensten van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG), waaronder de vroegere inspectiedienst van Kind & Gezin, bijeengebracht in één organisatie die nu voor het hele beleidsdomein instaat voor het toezicht op de naleving van de geldende regelgeving: Zorginspectie. Deze organisatorische eenmaking van vroeger onafhankelijk van elkaar bestaande inspectiediensten paste in de operatie Beter Bestuurlijk Beleid (BBB), een grootscheeps vernieuwingsproject dat de Vlaamse overheid transparanter en slagvaardiger moest maken<sup>1</sup>. BBB was op dat moment de Vlaamse versie van de New Public Management (NPM) hervormingen die in het begin van de jaren negentig uit de Angelsaksische landen kwamen overgewaaid en waarbij praktijken uit de private sector worden aangewend om een efficiënter functioneren van de publieke sector te bewerkstelligen. Steunend op de principes van goed bestuur zoals ze onder meer door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) worden gedefinieerd (OECD, 2004), koos de Vlaamse overheid met de oprichting van aan aparte inspectiedienst voor een functiescheiding binnen de handhavingsketen. Deze functiescheiding betekent dat de schakel van het inspecteren volledig wordt gescheiden van de overige schakels van het subsidiëren, erkennen, vergunnen en handhaven die toevertrouwd blijven aan de functioneel bevoegde agentschappen zoals Kind & Gezin. “Deze functiescheiding maakt dat Zorginspectie haar opdracht zo objectief, onpartijdig en onafhankelijk mogelijk kan vervullen<sup>2</sup>”. Voor de Vlaamse kinderopvang komt deze rolverdeling er grofweg op neer dat Zorginspectie de Vlaamse kinderopvangvoorzieningen inspecteert waarna Kind & Gezin als enige bevoegd is om op basis van de bevindingen in het inspectieverslag te beslissen over eventuele gevolgen van een inspectie. Zorginspectie beschikt hierbij wel over de mogelijkheid een niet-bindend advies tot opstart van de handhavingsprocedure aan het inspectieverslag te koppelen. In 2019 was dit het geval bij 153 van de 1334 inspectieverslagen, wat gelijkstaat met 11,5%.

---

<sup>1</sup> <https://www.departementwvg.be/zorginspectie-wie-zijn-we>

<sup>2</sup> Cfr. Leeswijzer Inspectieverslag Zorginspectie financieel toezicht

## Van passieve openbaarheid

De inspectieverslagen van Zorginspectie worden echter niet uitsluitend gebruikt om Kind & Gezin te informeren of de betrokken kinderopvanglocaties voldoen aan de geïnspecteerde regelgeving. De eerste ontvanger van het inspectieverslag is steeds de geïnspecteerde voorziening zelf. “In het kader van openbaarheid van bestuur is Zorginspectie ook verplicht om de inspectieverslagen ter beschikking te stellen aan iedereen die daarom vraagt<sup>3</sup>”. Dit kan via een online invulformulier op de website van Departement WVG; een motivatie is hiervoor niet nodig. Deze decretaal geregelde praktijk van het opvragen van inspectieverslagen staat bekend als passieve openbaarheid en kent jaar na jaar een gestage groei. Waar in 2008 in totaal 9 verslagen van kinderopvangvoorzieningen aan burgers werden bezorgd, waren dat er in 2018 al 838 en in 2019 reeds 1283. De vraag die zich stilaan begint aan te dienen is of deze passieve openbaarheid niet achterblijft t.o.v. de maatschappelijke verwachtingen en technologische mogelijkheden van deze tijd? Taylor betoogt dat de komst van internet heeft geleid tot wat hij een ‘direct-access society’ noemt, een maatschappij waarin we verwachten dat alle individuen en organisaties onmiddellijk en op elk moment tot onze beschikking staan. Deze direct-access society heeft er volgens de auteur toe geleid dat onze opvattingen over de sociale wereld geëvolueerd zijn van een top-down pyramidale structuur naar een lateraal, horizontaal perspectief op de samenleving “as if it were laid out in a tableau without privileged nodal points” (Taylor, 2004, p. 158). In dergelijke netwerksamenleving interacteren verschillende stakeholders met elkaar op basis van de steeds grotere hoeveelheid informatie die hen ter beschikking staat (De Vries, 2018, p. 158). De houding die daarvan het gevolg is komt ook tot uitdrukking in de relatie tot leveranciers van diensten zoals kinderopvang. “Het vertrouwen in die diensten is geen uitgangspunt meer maar een te verwerven kwaliteit” (WRR, 2004, p.186). Anno nu stelt de burger zich in steeds mindere mate tevreden met de algemene mededeling dat het wel goed zit maar wil deze volgens Mertens (2006, p. 14) een adstructie: de black-box moet open. Waarom kan ik deze dienst of dat product vertrouwen? “Burgers zijn aanzienlijk autonomer geworden in hun oordeel dan in het verzuilde verleden en ze beschikken dankzij internet, sociale media en nieuwe technologie bovendien ook steeds meer over de middelen om die autonomie communicatief kracht bij te zetten” (ROB, 2012, p.3). Een vaak gemaakte vergelijking is die met de boekdrukkunst: er is sprake van een grote maatschappelijke innovatie die de verhoudingen voor burgers, overheden en de media fundamenteel verandert. Niet toevallig zijn dit ook de drie hoofdrolspelers in enkele

---

<sup>3</sup> <https://www.departementwvg.be/zorginspectie-inspectieverslagen-en-openbaarheid>



ontwikkelingen die de openbaarmaking van inspectieverslagen in Vlaanderen in een stroomversnelling hebben gebracht.

## Via Wobben

Toen Rudy Engels en Carmen De Rudder in maart 2011 het postgraduaat Internationale researchjournalistiek volgden, stelden ze zich i.k.v. hun masterproef vragen bij het jaarrapport van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV). Op basis van de federale Wet op Openbaarheid van Bestuur<sup>4</sup> (WOB), dienden deze Knack journalisten daarom een verzoek in om de inspectierapporten te mogen inkijken. Het FAVV weigerde die inspectieverslagen echter vrij te geven omdat het die niet zag als bestuursdocumenten. Wat volgde was een procedureslag van meer dan 3 jaar waarbij ook Test Aankoop zich in de strijd gooide om de inspectieverslagen van horecazaken publiek bekend te maken. In wat naderhand het 'pitta-arrest' is gaan heten, oordeelt De Raad van State op 15 mei 2014 dat de openbaarheid van bestuur een fundamenteel recht is dat in de Belgische rechtsorde door artikel 32 van de Grondwet wordt gewaarborgd. Het rechtscollege besluit dat openbaarheid de regel en beslotenheid de formeel te motiveren uitzondering dient te zijn. Het FAVV wordt door het pitta-arrest gedwongen de inspectieverslagen vrij te geven en enkele maanden later, begin 2015, worden een aantal verslagen gepubliceerd op de websites van enkele kranten. In het federaal parlement gaan ondertussen stemmen op om naar Deens voorbeeld de inspectieresultaten van de horeca zelf actief openbaar te maken op internet. Een voornaam argument waarmee het debat rond de actieve openbaarmaking zowel in de politiek als in de media gevoerd wordt is de positieve invloed die dit zou hebben op de kwaliteit van de geleverde diensten. Tijdens parlementaire zittingen<sup>5</sup> en in krantenartikelen<sup>6</sup> wordt verwezen naar de Deense horeca waar door de openbaarmaking het aantal zaken met een gunstige beoordeling in 8 jaar steeg met 20%. Nog in hetzelfde jaar 2015 lanceert het FAVV een website waarop via symbolen een vereenvoudigde weergave van de inspectiebevindingen inzake infrastructuur, inrichting en hygiëne worden weergegeven: foodweb.be.

De journalistieke praktijk van het 'wobben' -waarbij op basis van de WOB verzoekschriften worden ingediend om overheidsinformatie te mogen inzien- leek z'n intrede te hebben gedaan in Vlaanderen. Ondertussen had namelijk ook De Standaard op 19 mei 2012 het eerste deel van z'n ziekenhuisrapport gepubliceerd. In dat rapport, waarvoor journaliste Maxie Eckert later de Belfius Persprijs zou worden toegekend, plaatste de krant op basis van de opgevraagde

---

<sup>4</sup> Federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld BELGISCHE SENAAT, Zitting 2011-2012, 29 juni 2012, Schriftelijke vraag nr. 5-6625

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld "Namen noemen onhygiënische restaurants verbetert kwaliteit, De Standaard, 24/01/2015

inspectieverslagen van 56 Vlaamse ziekenhuizen een eigen beoordeling op z'n website. In totaal zouden zo'n 222.000 lezers op een kaartje van Vlaanderen hun eigen ziekenhuis aanklikken om van daaruit door te klikken naar de ziekenhuisdossiers waar uittreksels uit de inspectieverslagen van de ziekenhuizen in kwestie te vinden waren<sup>7</sup>. Kort daarna, in juni 2014, werden bij Zorginspectie opnieuw inspectieverslagen van Vlaamse ziekenhuizen opgevraagd, ditmaal door Test Aankoop. Via een statistische analyse van de inspectieresultaten op 9 geselecteerde thema's, zette de consumentenorganisatie een vergelijkingsmodule op z'n website zodat elke burger deze evaluatie van elk ziekenhuis online kon inkijken. "Als toezichthouders niet zelf transparant zijn, is het risico dat ze transparant gemaakt worden" (Bokhorst & Van Erp, 2017, p. 5). Zoals voorzien in de beleidsnota 2009-2014 van minister Vandeurzen (2009, p. 61) werd toen in samenspraak met alle stakeholders gewerkt aan het actief publiceren van de inspectieverslagen van de Vlaamse ziekenhuizen op de eigen website van Zorginspectie. Ook tijdens deze besprekingen speelde het argument van kwaliteitsverbetering een uitgesproken rol. Zo stelde het Vlaamse Patiëntenplatform (2012, p. 4) dat het kwaliteitsbevorderend effect van actieve openbaarmaking treffend werd verwoord door de Wet van Pearson: "When performance is measured, performance improves. When performance is measured and reported back, the rate of improvement accelerates".

## Naar actieve openbaarmaking

Op 7 mei 2015 werd de actieve openbaarmaking van de inspectieverslagen van de Vlaamse algemene ziekenhuizen een feit. Voortaan zouden de inspectieverslagen van deze sector automatisch en integraal op de website van Zorginspectie worden gezet. Deze evolutie naar actieve openbaarmaking is ook de Vlaamse Ombudsdienst niet ontgaan. In het jaarverslag van 2016 (p.25) stellen zij de vraag: "Sinds enige tijd zijn de inspectierapporten van de ziekenhuizen publiek beschikbaar. Wat belet de overheid om hetzelfde te doen in de andere welzijnssectoren? Denk aan het gemak dat jonge ouders zouden hebben wanneer zij de inspectieverslagen van de opvangvoorzieningen van hun baby ergens online zouden kunnen nalezen?"

Deze actieve openbaarmaking van de inspectieverslagen van de Vlaamse kinderopvang vormt het centrale onderwerp van voorliggende masterproef. Actieve openbaarmaking heeft echter veel gezichten en facetten. Enerzijds is er de redeneerlijn van het pitta-arrest waarbij openbaarmaking als grondwettelijk recht op overheidsinformatie een doel op is. Dit geldt echter zowel voor actieve openbaarmaking als voor haar passieve variant. Het fundamentele verschil tussen beide stelsels zit er volgens Moore (2018, p. 420) in dat passieve

---

<sup>7</sup> <https://www.fondspascaldecroos.org/nl/news/het-ziekenhuisrapport-voorbeeldcase-wob-datajournalistiek>

openbaarmaking reactief is terwijl actieve openbaarmaking uitgesproken proactief is. Waar passieve openbaarmaking in grote mate afhangt van drukkingsgroepen en bv. de media, is het opzet bij actieve openbaarmaking om “ongevraagd een vranke en totale onthulling te bieden van wat er gaande is”. Anders dan passieve openbaarheid, wordt actieve openbaarmaking in de wetenschappelijke literatuur in grote mate benaderd als een middel om andere doelen te bereiken, bv. als remedie voor het tanende vertrouwen in de overheid (Scholte, 2007). Het is deze instrumentele kant en met name één instrumentele functie die wordt belicht in deze masterproef: die van actieve openbaarmaking als middel om kwaliteitsverbetering na te streven. Ditzelfde argument dat eerder al werd aangehaald in de context van het FAVV en door het Vlaams Patiëntenplatform, vinden we namelijk ook terug in de visie waarmee Zorginspectie zich via haar website naar de buitenwereld toe positioneert: “Zorginspectie wil de bevindingen uit inspecties actief openbaar maken met het oog op het stimuleren van kwaliteitsverbetering<sup>8</sup>”.

## Onderzoeksvraag

De vraag die in deze masterproef wordt behandeld is hoe het kwaliteitsverbeterende effect van actieve openbaarmaking wordt beschreven in de wetenschappelijke literatuur. Meer specifiek wordt hierbij nagegaan op welke principes deze theoretische aanname is gebaseerd en welke relevante empirie deze functie ontkracht dan wel ondersteunt.

Achterliggend speelt hierbij de vraag hoe het team kinderopvang van Zorginspectie de opgedane inzichten kan aanwenden bij de kwaliteitsbevorderende taak die haar is toebedeeld<sup>9</sup>, eenmaal de beleidskeuze voor actieve openbaarmaking van de inspectieverslagen wordt geïmplementeerd in de Vlaamse voorschoolse kinderopvang

Het doel dat ik met deze masterproef nastreef is tweeledig.

Ten eerste is het zo dat de openbaarheid nooit de natuurlijke habitat van Zorginspectie is geweest waardoor de online publicatie van de inspectieverslagen in veel opzichten een aanzienlijke cultuurverandering impliceert. Via deze masterproef hoop ik ook de wetenschap een stem te geven in de anticiperende debatten die binnen het team kinderopvang van Zorginspectie de uiteindelijke openbaarmaking zullen voorafgaan. “Toezicht is zowel een

---

<sup>8</sup> <https://www.departementwvg.be/zorginspectie-wie-zijn-we>

<sup>9</sup> “Uit de generieke vermelding binnen het Oprichtingsbesluit Zorginspectie van diens evaluatietoekening met betrekking tot het kwaliteitsbeleid, naast de specifieke sectorale regelgeving waarin opnieuw telkens aan kwaliteit(svereisten) aandacht wordt geschonken én het generieke Kwaliteitsdecreet, kan worden afgeleid dat Zorginspectie een zeer belangrijke kwaliteitsbevorderende taak wordt toebedeeld. Zorginspectie mag dus zeker terecht een van de actoren van kwaliteitsbevordering in de welzijns- en gezondheidssector worden genoemd - wat immers een van de doelstellingen van het agentschap is, zie art. 9 Beheersovereenkomst ” (D’haese, 2010, p. 38)

wetenschap als vakmanschap. En de sleutel voor goed vakmanschap ligt in het combineren van inzichten uit de wetenschap met de ervaringen uit de praktijk” (De Vries 2016 p. 59).

Tweedens is er het gegeven dat toezichtsland voor academisch Vlaanderen vrijwel compleet onontgonnen terrein is. Verwijzend naar de schaarse aanwezigheid van Vlaamse auteurs in m'n bronnenlijst, hoop ik dan ook dat de gegeven inkijk in de activiteiten van Zorginspectie voldoende interesse voor deze academische niche kunnen opwekken om het toezicht in de Vlaamse welzijnssector verder onder de aandacht te houden.

## Begripsafbakening

De masterproef handelt over de inspectieverslagen van de formele voorschoolse kinderopvang. Dit is opvang van (hoofdzakelijk) baby's en peuters tussen 0 en 3 jaar die zowel beroepsmatig als tegen betaling gebeurt en waarvoor een vergunning nodig is. Voor een goed begrip worden enkele kernbegrippen van de masterproef gedefinieerd en/of toegelicht.

Inspectie: *Het geheel van acties en handelingen, uitgevoerd door een onafhankelijke entiteit, die gericht is op het toepassen en doen respecteren van specifieke regelgeving en getroffen beslissingen. Een inspectie-entiteit waakt erover dat een derde partner haar taken correct uitvoert, conform de voorwaarden waaraan een subsidie, erkenning en/of vergunning werd gekoppeld (IAVA, 2013, p. 7).*

De voorwaarden waarvan sprake in bovenstaande definitie worden voor de Vlaamse kinderopvang voornamelijk gevat in het Decreet van 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters (+ de wijzigingsdecreten) en het Vergunningsbesluit van 22 november 2013, normenkaders die overigens beide tot stand zijn gekomen in nauw overleg met de brede kinderopvangsector.

Toezicht: *Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling, zaak of object van toezicht aan de daaraan gestelde eisen voldoet, het aftoetsen van de feitelijke realiteit, het beoordelen, rapporteren daarover en interveniëren indien noodzakelijk (IAVA, 2013, p. 7).*

Dit toezicht bestaat grosso modo uit nalevingstoezicht en toezicht op pedagogische kwaliteit. Bij nalevingstoezicht worden de vergunningsvoorwaarden geïnspecteerd, bv. wordt de vergunde capaciteit gerespecteerd en/of worden er voldoende kinderbegeleiders ingezet? Bij toezicht op pedagogische kwaliteit wordt de werking geobserveerd m.b.v. een specifiek inspectie-instrument MeMoQ, waarover later meer. In de praktijk vinden tijdens eenzelfde inspectiebezoek veelal beide vormen van toezicht plaats.

Zoals straks zal blijken uit de zoektermen die gebruikt werden voor de dataverzameling, werd voor deze masterproef o.a. literatuur over “transparantie” gebruikt. Hoewel er voor transparantie geen universele definitie is (Fussel Sisco & McCorkindale, 2013), wordt veelal volgende definitie gebruikt:

Transparantie: “de beschikbaarheid van informatie over een organisatie, die externe actoren toelaat de interne werking of het presteren van die organisatie op te volgen” (Grimmelikhuijsen 2012, p. 55).

Bij deze definitie dient te worden opgemerkt dat met “het presteren van die organisatie” niet het presteren van Zorginspectie wordt bedoeld. Hoewel aan actieve openbaarmaking inderdaad ook een verantwoordingsfunctie voor de toezichthouder wordt toegeschreven, is het niet deze functie die hier behandeld wordt. De masterproef gaat over wat Weil *et al.* (2013, p. 1410) “targeted transparency” noemen: organisatie A maakt informatie over organisatie B publiek. Transparantie wordt m.a.w. gebruikt als synoniem voor actieve openbaarmaking van de inspectieverslagen ofwel “het zichtbaar maken van het functioneren of presteren van ondertoezichtstaanden of de toezichthouder door informatieverstrekking” (Meijer, A. in Bovens & Schillemans, 2009).

Doorheen de masterproef wordt zowel gesproken over actieve openbaarmaking in functie van regelnaleving als in functie van kwaliteitsverbetering, in beide gevallen gaat het om hetzelfde doel. Via haar oprichtingsbesluit<sup>10</sup> kreeg Zorginspectie de kerntaak om “toezicht te houden op de toepassing van de voor deze voorzieningen geldende regelgeving” om hierdoor een bijdrage te leveren tot “het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening van deze voorzieningen”. Afhankelijk van de context wordt dus een andere term gebruikt: bij nalevings-toezicht zal eerder gesproken worden over regelnaleving en bij toezicht op de pedagogische kwaliteit zal vlugger gesproken worden over kwaliteitsverbetering. Beide termen slaan op verschillende dimensies of componenten van de grote noemer ‘kwaliteit’: structuur, proces, outcome, etc. (SAR WGG 2014)

---

<sup>10</sup> besluit van de Vlaamse Regering van 26 maart 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap Zorginspectie;

## Deel II: Methodologie

### Voorstelling masterproef

Deze masterproef betreft een exploratieve deskresearch waarin praktisch nut en bruikbaarheid centraal staan. Dit houdt in dat masterproef primair gericht is op het aanreiken van inzichten die kunnen bijdragen aan een doeltreffende implementatie van de beleidskeuze voor actieve openbaarmaking van de inspectieverslagen van de Vlaamse kinderopvang.

Deze inzichten worden naar voor gebracht via deel III en deel IV van de masterproef. Deel III handelt over 4 onderliggende werkingsmechanismen zoals ik ze in de literatuur heb menen te ontwaren en waarlangs actieve openbaarmaking verondersteld wordt tot kwaliteitsverbetering te leiden. Per hoofdstuk wordt telkens één van die mechanismen besproken; in werkelijkheid zullen deze mechanismen wellicht door elkaar lopen en elkaar versterken.

In Deel IV worden 2 praktijkgerichte discussiepunten aangereikt waarrond aan de slag gegaan kan worden om het kwaliteitsverbeterend effect van actieve openbaarmaking te benutten. Dit discussiegedeelte bevat geen puntsgewijze herhaling van inzichten die reeds in de vorige hoofdstukken behandeld werden, ze bouwt er integendeel op verder. Hierdoor kan deel IV met de discussie niet worden losgekoppeld van deel III met de werkingsmechanismen en moet de masterproef in z'n totaliteit worden beschouwd om de 2 uitgelichte discussietopics correct en volledig te kunnen inschatten.

Ik wil tot slot nog even aanstippen dat de masterproef en de besproken mechanismen niet handelen over kwaliteitsverbetering maar over kwaliteitsverbetering ten gevolge van actieve openbaarmaking. Dit betekent dat kwaliteitsverbeterende processen en principes die ook zónder de actieve openbaarmaking van de inspectieverslagen bestaan niet worden behandeld in deze masterproef. Enkel de mechanismen die in hoofdzaak berusten op de online publicatie van de inspectieverslagen worden besproken.

## Dataverzameling

1. Het vertrekpunt van de masterproef is de studie "25 years of transparency research: evidence and future directions" van Cucciniello, M., Porumbescu, A. en Grimmelikhuijsen S. Dit wetenschappelijk artikel, dat in januari 2017 werd gepubliceerd in *Public Administration Review (PAR)*, is een systematische literatuurstudie over de effecten van overheidstransparantie zoals beschreven in de literatuur van de periode 1990-2015. Volgens de auteurs is dit de eerste systematische literatuurstudie over de effecten van transparantie; ze is gebaseerd op 187 geselecteerde studies. Deze studies zijn zowel theoretisch als empirisch en zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. De systematische literatuurstudie categoriseert de effecten van transparantie zoals beschreven in de 187 geselecteerde studies in 9 categorieën. Eén van deze 9 effectcategorieën is deze die me i.k.v. deze masterproef interesseert, namelijk de categorie waarin transparantie als middel tot prestatieverbetering wordt behandeld (Performance). Deze categorie bevat 13 studies.

Appendix 2 van deze systematische literatuurstudie geeft voor elk van de 9 effectcategorieën een overzicht van het aantal studies en het jaartal waarin de studies van de betreffende categorie werden gepubliceerd. Op deze lijst kan dus afgelezen worden in welk jaar elk van die 13 studies over transparantie als middel tot prestatieverbetering werd gepubliceerd. Tegelijkertijd geeft appendix 4 een volledig overzicht van de 187 studies die in de literatuurstudie werden verwerkt, uiteraard inclusief het jaartal van publicatie. Op basis van de via appendix 2 vergaarde kennis over het aantal en het jaar van publicatie van die 13 studies, is het mogelijk om de 187 studies in appendix 4 te herleiden tot een lijst van 129 studies waaronder dus de 13 studies die gaan over transparantie i.f.v. performance. Via het bestuderen en vervolgens elimineren van de artikels op deze lijst van 129, is het m.a.w. mogelijk de 13 gezochte artikels te identificeren. Deze werkwijze veronderstelt een aanzienlijke tijdsinvestering en is niet zonder risico: een studie onterecht als 1 van de 13 beschouwen betekent zowel dat gegevens uit een minder relevante studie zich in het proces vermengen als dat gegevens uit 1 van de 13 gezochte studies er níet in worden opgenomen.

Een simpele e-mail aan één van de auteurs, met name Grimmelikhuijsen, S. van de Universiteit van Utrecht, volstond om de lijst met de 13 gezochte studies te krijgen en zo het risico op een foutieve selectie te voorkomen. Uit deze lijst heb ik uiteindelijk 6 studies weerhouden als bron voor de masterproef. Deze artikels dateren allemaal van voor november 2015, wanneer de auteurs een laatste keer hun database geraadpleegd hebben om bronnen voor hun literatuurstudie te selecteren.

2. Om ook de studies over transparantie als middel tot prestatieverbetering gepubliceerd na november 2015 in de masterproef te betrekken, heb ik me in grote lijnen op de methodologie voor de dataverzameling van bovenbeschreven literatuurstudie gebaseerd, zonder dat er evenwel sprake kan zijn van een replicatie van deze methodologie.

De eerste stap bestond er aldus in publicaties op te zoeken via de online database ISI Web of Knowledge. De gebruikte zoektermen waren “transparency and government”, “public sector transparency”, “administrative transparency”, and “transparent government.” De potentiële bronnen moesten tevens aan elk van de volgende selectiecriteria voldoen om verder in overweging te kunnen worden genomen:

1. Engelstalig
2. Peer-reviewed artikel
3. Gepubliceerd tussen 1 januari 2016 en 1 december 2019

Deze zoektocht leverde 2306 studies op en gebeurde de laatste keer op 1 december 2019.

Om het resultaat van deze zoektocht in de database aan te vullen opteerde ik ervoor om gebruik te maken van 2 citatie-indexen van de systematische literatuurstudie, namelijk die van

- Highly Cited Paper op Web of Science
- Highly Cited PAR article in de Wiley Online Library

Op die manier selecteerde ik via Web of Science 48 publicaties waarin de literatuurstudie wordt geciteerd en via Wiley Online Library 52 publicaties, waardoor 100 bijkomende publicaties op de lijst van 2406 potentiële bronnen kwamen te staan.

Uit deze 2406 potentiële bronnen moesten vervolgens de artikelen worden gefilterd die gaan over transparantie als stimulans tot regelnaleving of middel tot prestatieverbetering. In een eerste fase is dit gebeurd door de titels en abstracts te scannen op het genoemde selectie criterium. Artikels die er zeker niet aan voldeden werden van de lijst verwijderd. Dit resulteerde in een lijst met 96 artikels als mogelijke informatiebron.

Van deze 96 artikels werd nu ofwel het volledig abstract of het volledig artikel gelezen met als zelfde selectie criterium dat het onderwerp van het artikel regelnaleving of kwaliteitsverbetering als effect van transparantie hoorde te zijn. Op die manier kwam ik tot 12 wetenschappelijke artikels die uiteindelijk als bron voor de masterproef werden gebruikt.



3. Via snowball sampling vertrekkend uit de 6 wetenschappelijke artikelen gepubliceerd voor november 2015 (stap 1) en de 12 artikelen gepubliceerd na november 2015 (stap 2) kwam ik uiteindelijk op 28 bijkomende Engelstalige bronnen.

4. Bij het bestuderen van appendix 4 van “25 years of transparency research: evidence and future directions”, viel het me op dat zeker 19 van de 187 verwerkte studies minimum 1 Nederlandse mede-auteur hebben. Voor de 13 studies over transparantie als middel tot prestatieverbetering gold dit voor 3 van de 13 gevallen. Ook het feit dat 1 van de 3 auteurs van “25 years of transparency research: evidence and future directions” een Nederlander is, wijst erop dat transparantie een fenomeen is waar de Nederlandse academische wereld terdege in is geïnteresseerd. Daarom koos ik ervoor m'n bronnenbestand aan te vullen met Nederlandstalige grijze literatuur (onderzoeksrapporten, niet-wetenschappelijke artikelen, oraties) bekomen via snowball sampling vertrekkend uit de Engelstalige artikels van deze Nederlandse auteurs. Op die manier kwamen er nog 32 Nederlandstalige bronnen bij.

## Data-analyse

5. Aangestuurd door m'n eigen praktijkervaring werden de verzamelde artikels en studies onderworpen aan één of meerdere kritische lezingen. Het leidend principe om tekstsecties al dan niet te weerhouden was hun bijdrage tot het onderzoeksdoel: enkel praktijkgerichte inzichten werden weerhouden en gecodeerd. Dit betekent dat theoretische verklaringskaders en analyseschema's over de sociaal-politieke constructie van overheidstransparantie zo goed als volledig worden genegeerd in functie van de centrale vraag rond kwaliteitsverbetering: wat werkt? De codes die werden gehanteerd om een eerste structurering aan te brengen in de weerhouden literatuur waren het resultaat van het uitgebreide vooronderzoek en vallen in grote lijnen samen met de 7 hoofdstukken waaruit de masterproef is samengesteld. Dit betekent dat ook de keuze om m'n onderzoeksresultaten voor te stellen via een kader van 4 werkingsmechanismen het resultaat is van het vooronderzoek dat als doel had me in te lezen in te materie. Het was immers bij dat inlezen dat Van Erp (2008b) me liet zien dat achter de stimulans tot kwaliteitsverbetering de zorg voor een goed 'reputatie' zit, dat Meijer *et al.* (2010) me toonden dat hierbij ook een rol wordt opgenomen door het marktmechanisme 'choice' en het burgerschapsgerichte 'voice' en dat De Vries (2016) me op het spoor zette van de 'performance paradox' die als neveneffect van actieve openbaarmaking de *indruk* van kwaliteitsverbetering wekt. Omdat ik tijdens het doornemen van de literatuur op geen enkel ander werkzaam principe ben gestoten die niet te herleiden is tot één van de genoemde vier, is dit dan ook het kader geworden waarbinnen ik de kwaliteitsverbeterende eigenschappen van actieve openbaarmaking naar voor tracht te brengen. Naast deze keuze of beslissing om m'n onderzoeksresultaten te structureren via de 4 werkingsmechanismen reputatie, choice,

voice en performance paradox, nam ik uit het vooronderzoek tevens 32 bronnen mee waaronder zowel Nederlands- als Engelstalige.

6. Telkens waar relevant en mogelijk werden de gepresenteerde gegevens uit de literatuur aangevuld met beschikbare gegevens over de sector. Deze gegevens werden verkregen via gerichte zoekopdrachten in Google die uiteindelijk resulteerden in 9 bronnen. Bij deze stap hoort ook de verwerking van niet gepubliceerde maar door iedereen vrij opvraagbare gegevens bij Zorginspectie.

7. De verwerking van alle gegevens uit de voorgaande stappen tot de masterproef zoals ze voor u ligt kan worden gekwalificeerd onder de noemer interpretatieve synthese. Eigen aan de interpretatieve synthese is het samenbrengen, heranalyseren en combineren van bevindingen uit verschillende studies in een geheel wat een theoretische of conceptuele meerwaarde schept die de resultaten van de individuele studies overstijgt (Pope *et al.* 2007).

Bovenstaande 7 stappen geven de indruk dat het schrijven van deze masterproef volgens een lineair plan is verlopen; dat is een fout beeld. Deze 7 stappen waren de (hoofd)onderdelen van een iteratief proces waarbij geen enkele stap eenmalig werd gezet en waarbij ook de volgorde van de stappen continu bepaald werd door het bijstellen van de onderzoeksvraag en het heropvissen van verwijderd bronmateriaal.

## Deel III: Resultaten

### Reputational regulation

#### Vertrouwen aan de vraagzijde

De idee dat het publiceren van inspectieverslagen leidt tot een grotere regelnaleving, wordt vaak toegeschreven aan de vrees van de betrokken voorzieningen voor reputatieverlies in het geval zij publiekelijk te boek zouden staan als overtreder van wet- en regelgeving (De Vries, 2018). Dergelijke visie vertrekt van het handelingsperspectief die de gepubliceerde toezichtsinformatie creëert voor de geïnspecteerde voorziening die de regelgeving beter naleeft uit angst voor negatieve publiciteit en reputatieschade (Bokhorst & Van Erp, 2018). “Niemand wil graag de slechtste leerling van de klas zijn, dus biedt het blootleggen van kwaliteitsverschillen tussen zorginstellingen en zorgverleners een stimulans om de kwaliteit van zorg op peil te houden en te verbeteren” (Vlaams Patiëntenplatform, 2012, p 4-5). Op basis van casestudies in de USA en Nederland onderzocht Van Erp (2008b) in welke markten dit reputatiemechanisme een effectieve rol speelt. Haar conclusie is dat dit markten betreffen waarin de aard van de activiteit een hoge mate van vertrouwen tussen de partijen veronderstelt. Ook markten die zich kenmerken door een korte afstand tussen dienstverlener en gebruiker lenen zich volgens de auteur goed voor reputationele sancties. Deze afstand tussen ouder en kinderbegeleider komt straks aan bod. Wat betreft de vertrouwenskwestie lijkt de stelling van het Kinderrechtencommissariaat dat “Vanuit vertrouwen, vertrouwen ouders hun baby of peuter aan een derde toe” bevestigd te worden door een recent onderzoek van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Dit onderzoek van Teppers *et al.* (2019), dat in 2018 werd uitgevoerd in opdracht van Kind & Gezin, betrof een bevraging bij 6.594 gezinnen met kinderen tussen 3 maanden en 3 jaar waarbij o.a. werd gepeild naar de redenen van de gezinnen voor hun keuze van opvang. Uit deze studie bleek dat 54,5% van de gezinnen ‘vertrouwen in de voorziening’ aangaven als reden om voor hun opvang te kiezen. Het geven van meerdere antwoorden was mogelijk, doch was ‘vertrouwen in de opvang’ het 4<sup>e</sup> belangrijkste motief om voor een bepaalde voorziening te kiezen. Daarnaast gaf 40% van de gezinnen aan voor hun opvang te kiezen “omdat ze veel goed hebben gehoord over deze opvang” en 37% “omdat ze de opvang goed kennen”. Hoewel vertrouwen voor de Vlaamse gezinnen dus een factor van belang lijkt te zijn, geeft dit ons geen inzicht over hoe voorzieningen en ondernemingen daar zelf tegenover staan.

## Reputatie aan de aanbodzijde

Fombrun & Van Riel (2004) stellen dat een goede reputatie werkt als een magneet. Niet alleen worden er klanten mee geworven, ook vergemakkelijkt ze het aantrekken van sociaal kapitaal in de vorm van loyaliteit en goedkeuring van medewerkers. Voor een kinderopvanglocatie betekent dit minder verloop van kinderbegeleiders en een vlottere aanwerving van personeel en stagiairs en dit in een context waarin de job van kinderbegeleider op de lijst van knelpuntberoepen staat. Volgens de auteurs is een goede reputatie hiermee de basis voor continuïteit op de lange termijn en goodwill bij zowel de toezichthouders als de maatschappelijke omgeving. Meijer (2005b) duidt deze maatschappelijke omgeving als de partijen die wel een zeker belang hebben bij het goed functioneren van voorzieningen en ondernemingen, maar daar geen formele zeggenschap over hebben. Voorbeelden hiervan zijn buurtbewoners en de media. Het zijn deze stakeholders die de onderneming verschaffen wat in de sociaalwetenschappelijke literatuur wordt geconceptualiseerd als de 'social license to operate'; een begrip dat slaat op "het verwachtingspatroon van die maatschappelijke omgeving en de mate waarin een onderneming wordt geaccepteerd door zijn omgeving" (Van Wingerde, 2012, p. 245). Via deze license to operate is de maatschappelijke omgeving een sleutelfactor achter het reputationeel werkingsmechanisme van actieve openbaarmaking. Het is via negatieve reacties uit de sociale omgeving dat de emotionele gevolgen van nonconform gedrag tot uiting komen: gêne, schaamte, en schuldgevoel. Van Wingerde deed hierrond een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving onder 40 bedrijven in de Nederlandse afvalbranche. In haar proefschrift 'De afschrikking voorbij' presenteert zij haar onderzoeksresultaten die laten zien dat er in veel gevallen een sterkere preventieve werking uitgaat van de informele gevolgen volgend op regelovertrekend gedrag dan van formele handhaving. Deze resultaten liggen volgens de auteur in de lijn van vele andere, internationale studies aan die aantonen dat "de gepercipieerde sociale en morele consequenties van regelovertrekking voor veel mensen een belangrijke reden zijn om zich aan de regels te houden". Hieraan koppelt De Vries (2018) de gedachte van de wetgever dat van actieve openbaarmaking van inspectieverslagen automatisch een preventief effect uitgaat. De angst voor reputatieschade zou de voorzieningen ervan weerhouden de wet te overtreden. Ook toezichthouders zélf menen in de wetenschappelijke literatuur "een lichte tendens te vinden richting de opvatting dat van openbaarheid een preventieve werking uitgaat" (ILT, 2016, p. 11). Het onderzoek van Van Wingerde laat echter zien dat het preventief effect van de publicatie van toezichtsbevindingen niet automatisch optreedt. De gevoeligheid voor de potentiële reputatieschade die de publicatie van een inspectieverslag met zich kan meebrengen is sterk afhankelijk van de sociale responsiviteit van een onderneming. Niet elke onderneming hecht dezelfde waarde aan het oordeel van de sociale omgeving. Een

onderneming die geen waarde hecht aan zijn maatschappelijke reputatie zal logischerwijs minder geraakt worden door publicatie van negatieve toezichtresultaten. Naarmate een onderneming meer is ingebed in zijn omgeving zal hij eerder proberen reputatieschade als gevolg van publicatie van negatieve inspectieresultaten te voorkomen. Onderzoek door Vlieg van de Universiteit van Amsterdam toont echter aan dat het schrikbeeld van reputatieschade niet het hele verhaal achter reputational regulation is.

Vlieg (2017) stelt zich de vraag of het klopt dat organisaties onder dreiging van 'shaming' niet alleen de financiële consequenties van reputatieschade willen voorkomen, maar ook de schaamte die verbonden is met morele en publieke afkeuring. Op basis van drie gecontroleerde gedragswetenschappelijke studies waarin deelnemers zich uitspreken over hun reacties op hypothetische shaming- of faming scenario's, concludeert de auteur dat de emotionele gevolgen van reputatieverlies relatief klein lijken. Het ontbrak de deelnemers aan 'geanticiperde schaamte' die er voor zou kunnen zorgen dat bedrijven hun gedrag aanpassen om 'shaming' te voorkomen. De deelnemers rapporteerden daarentegen wel meer geanticiperde trots in geval van een beloning en dan vooral wanneer deze beloning publiekelijk bekend wordt gemaakt. Op basis daarvan komt Vlieg tot de conclusie dat vooral de aankondiging dat goed gedrag openbaar zal worden gemaakt, invloed heeft op hoe mensen zich gedragen. Mensen zullen door het vooruitzicht om trots te ervaren hun gedrag veranderen om er zo voor te zorgen dat ze meer kans maken op deze 'publieke beloning'. Dit inzicht komt volgens Vlieg overeen met het algemene inzicht uit de gedragswetenschappelijke literatuur dat mensen negatieve emoties trachten te vermijden, maar positieve emoties veel makkelijker toelaten. De auteur stelt daarom dat een gecombineerde aanpak van zowel shaming als faming de voorkeur verdient om naleving van wet- en regelgeving door organisaties te stimuleren. Op deze gecombineerde aanpak wordt straks verder ingegaan; de term 'naming en shaming' die Vlieg hier hanteert is echter minder vrijblijvend dan ze op het eerste zicht laat vermoeden en wordt daarom beter met de nodige nuance gehanteerd.

### Naming shaming faming

Volgens Dujardin (2012) woedt in de literatuur namelijk al jarenlang een discussie over de vraag of de publicatie van toezichtsbevindingen als een op zich staande sanctie beschouwd mag worden. Met name de publicatie van negatieve inspectieverslagen kan verstrekkende gevolgen voor het imago en de bedrijfsvoering van de betrokken voorziening met zich meebrengen. "Naming refereert dan aan het met naam en toenaam in de openbaarheid brengen en shaming aan het negatieve of zelfs stigmatiserende karakter van de publicatie" (Van Erp 2009, p. 5). In een artikel met de treffende titel 'Reputational regulation', stelt Parella (2018, p. 961) het stigmatiserend karakter van shaming als volgt voor: "Shaming sanctions are

forms of punishment designed to penalize an offender through embarrassment, isolation and public condemnation". Omdat de shaming volgend op actieve openbaarmaking van inspectieverslagen kan worden ervaren als een straf, gaan in de rechtswetenschappelijke literatuur stemmen op om actieve openbaarmaking te kwalificeren als een 'punitieve sanctie'. Punitieve sancties of bestraffende bestuurlijke sancties vallen echter onder het begrip 'criminal charge' van art. 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Hierdoor zijn onder meer de onschuldpresumptie en het recht op bijstand door een raadsman van toepassing. Ook op nationaal niveau zou de diepgang van het rechterlijke onderzoek inzake de feitenvaststelling en de bewijsvoering toenemen in geval sprake zou zijn van criminal charge of strafvervolging. Voor deze materie heeft een toezichthoudende instantie echter geen bevoegdheid. Uit 2 arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) blijkt een cruciaal element bij de vraag of de actieve openbaarmaking als een sanctie kan worden gezien, het 'oogmerk' te zijn van de instantie die tot de openbaarmaking overgaat: is sprake van een sanctie die tot doel heeft de betrokkene door leedtoevoeging te straffen? Waar Parella (2018, p. 961) bijvoorbeeld stelt dat: "What makes shaming sanctions unique is that embarrassment and other social consequences are the desired outcome", is het doel van actieve openbaarmaking niét om de betrokkenen leed toe te voegen maar om het publiek te informeren. Geen enkele toezichthouder lijkt het bestraffen van non-conform gedrag als doel van de actieve openbaarmaking van inspectieverslagen naar voor te schuiven. Auteurs zoals Doorenbos (2007) menen echter dat het actief openbaren van (vermeende) overtredingen altijd naming and shaming betreft, ongeacht of dit het doel van bekendmaking was. De aandacht zal volgens hem immers altijd meer uitgaan naar overtreders dan naar degenen die wel volgens de norm handelen. Bovendien zal het publiek aan het inspectieverslag een waarde hechten als ware het een rechterlijk vonnis, waarmee de auteur de onschuldpresumptie geschonden acht. Reuveny (2011) ziet dit anders. Deze auteur stelt dat zelfs indien het zo zou zijn dat de aandacht meer zou uitgaan naar overtreders, dit de openbaarmaking nog niet tot naming and shaming maakt. De openbaarmaking wordt door de wetgever namelijk niet ingezet als een reactie op ongewenst gedrag. Beide auteurs blijken de mening toegedaan dat er wél sprake zou zijn van naming en shaming indien alleen de inspectiegegevens van overtreders openbaar zouden worden gemaakt omdat de openbaarmaking niet zou hebben plaatsgevonden als er geen overtreding zou zijn vastgesteld. Michiels (2006) lijkt hier een tussenpositie in te nemen. Deze auteur wijst erop dat verschillende inspectiediensten nagenoeg alle gegevens publiceren die zij in het kader van hun werkzaamheden verzamelen. Als overtredingen daarbij een deel van het grote geheel vormen, kan volgens de auteur niet worden volgehouden dat de openbaarmaking een gerichte reactie op niet-normconform gedrag is. Dergelijk standpunt lijkt ondertussen ook steeds expliciet te worden toegevoegd in

officiële communicatie van de Nederlandse overheid wanneer het aankomt op actieve openbaarmaking: “Waar verwacht mag worden dat punitieve sancties slechts leiden tot noodzakelijke prestatieverbetering bij instellingen en bedrijven die beneden de wettelijke norm presteren, werkt het systeem van openbaarmaking van informatie over het functioneren van de marktdeelnemers over de volle breedte van het speelveld<sup>11</sup>”. Het belang van deze discussie over naming, shaming en faming voor de wijze waarop de inspectieverslagen van de Vlaamse kinderopvang actief openbaar gemaakt kunnen worden, valt nauwelijks te overschatten. In elk geval zijn actieve openbaarmaking en naming en shaming geen synoniemen. Ook het tegenovergestelde van naming en shaming kan zich immers voordoen: “Wanneer uit inspectiegegevens blijkt dat de ondertoezichtgestelde de wet naar behoren naleeft, kan deze zich op een positieve manier onderscheiden van haar concurrenten. Het vooruitzicht op een competitief voordeel ten opzichte van directe concurrenten kan de naleving bevorderen” (SEO Economisch Onderzoek, 2019, p. 4). Deze argumentering lijkt aan te sluiten bij bovenvermeld onderzoek van Vlieg en wordt in de praktijk ook op een uitgesproken manier toegepast. Zo publiceert de Nederlandse onderwijsinspectie sinds 1998 de resultaten van de schoolinspecties online. Bij dit openbaarheidsbeleid -nota bene afgedwongen via een rechterlijke WOB-procedure- werd in 2013 het predicaat ‘excellente school’ geïntroduceerd om scholen uit te dagen tot topprestaties. De bedoeling is dat de Inspectie van het Onderwijs deze eretitel jaarlijks gaat toekennen aan de 50 beste scholen. “De Onderwijsraad is van mening dat de inspectie zich op die manier nog meer kan inzetten voor kwaliteitsbevordering door scholen met elkaar te vergelijken” (Onderwijsraad 2013, p. 26). In de volgende paragraaf zal echter duidelijk worden dat de intentie van actieve openbaarmaking niet noodzakelijk samenvalt met de perceptie ervan.

## Perceptie

In Nederland is de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) toezichthouder op de gezondheidszorg. Sinds 2008 maakt de inspectie IGZ rapporten (en persberichten) die zijn opgemaakt naar aanleiding van inspectiebezoeken aan zorginstellingen en individuele zorgverleners bekend op haar website. Het gaat hierbij om rapporten die zijn opgemaakt binnen het regulier, thematisch toezicht maar ook die over verscherpt toezicht, een bevel tot sluiting of een advies tot het geven van een aanwijzing. De rapporten bevatten naast de bevindingen van het inspectiebezoek tevens de conclusies en eventueel te treffen maatregelen, waarmee duidelijk is dat bij de IGZ geen functiescheiding tussen de toezichts-

---

<sup>11</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2014–2015, 34 111, Wijziging van de Gezondheidswet en de Wet op de jeugdzorg teneinde een mogelijkheid op te nemen tot openbaarmaking van informatie over de naleving en uitvoering van regelgeving, besluiten tot het opleggen van sancties daarbij inbegrepen

en handhavingstaak bestaat. Binnen de IGZ leefde de wens om beter inzicht te krijgen in de wijze waarop de openbaarmaking bijdraagt aan de naleving van de kwaliteits- en veiligheidseisen. Tevens wilde men inzicht in de evenredigheid van de openbaarmaking in relatie tot de daarmee beoogde doelen. Daarom werd in 2013 door Van Erp & Mein een evaluatieonderzoek uitgevoerd dat bestond uit interviews met 37 zorgverleners of vertegenwoordigers van zorgverlenende instellingen over wie een inspectierapport openbaar werd gemaakt. Het betrof hierbij zowel positieve rapporten als negatieve rapporten waarbij bv. verscherpt toezicht werd ingesteld of een bevel tot sluiting werd geformuleerd. Naast deze interviews werd een enquête gehouden onder 500 zorgverleners over wie geen inspectierapport openbaar werd gemaakt. Het onderzoek richtte zich niet op het feitelijke nalevingsgedrag – dat kan immers alleen door de inspectie worden vastgesteld – maar op de percepties van betrokkenen op de bijdrage van openbaarmaking aan regelnaleving.

Waar het gaat om de publicatie van een negatief inspectieoordeel, toonde het onderzoek van Van Erp & Mein aan dat er 2 bepalende factoren waren voor de manier waarop dit oordeel werd ervaren. Ten eerste bleek de openbaarmaking van een negatief inspectieoordeel op een andere manier beleefd te worden in de verschillende niveaus van een organisatie. Voor het management en de staf was de situatie met het verscherpt toezicht vervelend maar eenmaal de situatie was hersteld, lukte het hen makkelijker dit gevoel los te laten en in professioneel opzicht afstand te nemen van het oordeel van de IGZ. Het verzorgend personeel daarentegen voelde zich vaak in hun beroepstrots geraakt als hun instelling onder verscherpt toezicht kwam te staan. Ze ervoeren de publicatie van het negatief oordeel als een veroordeling: als een aanslag op hun professionaliteit, op het 'kennen en kunnen' van de personeelsleden. Hoewel de inspectierapporten veelal betrekking hadden op gebreken in de organisatie en procedures, vatte het personeel dit vrijwel steeds op als een inbreuk op hun integriteit. Bokhorst & Van Erp (2018, p. 9) beschrijven hoe dergelijke perceptie uiteindelijk ook contraproductief kan inwerken op de geleverde kwaliteit: "Negatieve beeldvorming als gevolg van inspectierapporten kan leiden tot financiële en personele problemen, zoals krenking van beroepstrots, demotivatie en zelfs ziekte en vertrek van personeel. Het onbedoelde neveneffect van de publicaties is dus dat deze de kwaliteit van zorg niet altijd ten goede komen".

Een tweede bepalende factor voor de beleving van de actieve openbaarmaking van de IGZ bleek de omvang van de organisatie te zijn. Bestuurders van kleine zorginstellingen ervoeren de openbaarmaking van een negatief inspectieverslag vaak als veel ingrijpender dan hun collega's bij grote zorgorganisaties. "Een kleine groep respondenten, met name kleine zelfstandigen die zowel zeer persoonlijk betrokken zijn bij hun zorgonderneming als financieel ingrijpende gevolgen hebben ondervonden van de toezichtmaatregelen, heeft de



openbaarmaking als zeer onrechtvaardig ervaren” (Van Erp & Mein, 2013, p. 66). Dit verschil in ervaring heeft er volgens de onderzoekers mee te maken dat de geleverde zorg door de kleinere organisatie veelal als (persoonlijk) ‘levenswerk’ voelt. Deze kleinere zorgondernemers zouden volgens Van Erp (2009) bovendien veel gevoeliger zijn voor het reputatie-effect omdat ze minder in staat zijn de toon en boodschap van de media te beïnvloeden dan grote ondernemingen die professioneel weerwoord kunnen bieden.

Deze factoren omtrent de plaats in de organisatie en de organisatieomvang speelden niet altijd en overal. Zo golden in de specifieke omstandigheid waarbij een negatief inspectieoordeel en/of verscherpt toezicht openbaar werd gemaakt. . Verscherpt toezicht is een geïntensiverde vorm van toezicht die “wordt ingesteld in die gevallen waarin de IGZ niet voldoende vertrouwen heeft in de bereidheid of capaciteit van een instelling om verbetermaatregelen door te voeren” (Van Erp & Mein 2013, p.46). Dit verscherpt toezicht lijkt dicht aan te leunen bij wat in de Vlaamse kinderopvang valt onder een handhavingstraject. Van de 1334 inspecties die in 2019 werden uitgevoerd, formuleerde Zorginspectie bij 153 inspectieverslagen of 11,5 % een advies tot opstart van de handhavingsprocedure. De 354 verslagen waarbij enkel de vergunningsvoorwaarden infrastructuur werden geïnspecteerd zijn hierbij niet meegerekend. Twaalf van deze adviezen waren een advies tot verderzetting van de handhavingsprocedure voor voorzieningen die reeds in een handhavingstraject bij Kind & Gezin zaten. Dit advies maakt steeds integraal deel uit van het inspectieverslag. M.a.w., ook als Kind & Gezin redenen heeft om dit advies niet te volgen en niet over te gaan tot een handhavingstraject, blijft dit advies onveranderd deel uitmaken van het inspectieverslag – ook bij de huidige passieve openbaarheid. Zonder er a priori vanuit te gaan dat organisatieomvang ook een bepalende factor zal zijn bij de beleving van de actieve openbaarmaking in de Vlaamse kinderopvang, is het zinvol inzicht te hebben in de wijze waarop deze sector is opgebouwd. Het effect van de factor organisatieomvang en dan vooral op de 11,5% adviezen voor opstart van de handhavingsprocedure kan immers ook niet a priori uitgesloten worden.

In Vlaanderen (en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) zijn 63% van de voorschoolse kinderopvangvoorzieningen te situeren bij de gezinsopvang. Bij deze gezinsopvang worden maximaal 8 kinderen tegelijk opgevangen, meestal in de gezinswoning van een onthaalouder. De gezinsopvang voorziet daarmee in 28% van het totaal aantal kinderopvangplaatsen. Naast de gezinsopvang zijn er in Vlaanderen 2494 kinderopvanglocaties die groepsopvang aanbieden. Daarvan hebben er 1215 ofwel 49% een vergunning voor maximum 18 kinderen. Achttien kinderen is zowel het maximum aantal kinderen dat mag opgevangen worden in 1 leefgroep als het maximum aantal dat mag opgevangen worden door 2 kinderbegeleiders. De gezinsopvang en de groepsopvang met een vergunning voor maximum 18 kinderen vormen

samen 81% van de voorschoolse kinderopvangvoorzieningen en nemen daarmee 49% van het totale aantal plaatsen voor hun rekening. Tellen we groepsopvang met maximum 36 plaatsen daarbij, dan staat deze groep voor 94% van het totaal aantal voorzieningen en voorziet ze in 73% van het totaal aantal kinderopvangplaatsen. Van de 6894 vergunde kinderopvanglocaties die Vlaanderen rijk is, zijn er 33 ofwel 0,5% die een vergunning voor 100 of meer kinderen hebben. Deze 33 voorzieningen staan voor 4,7% van het totaal aantal plaatsen. Dat de Vlaamse kinderopvang een sector is die gekenmerkt wordt door kleinschaligheid, lijkt me in het licht van deze cijfers een conclusie die door weinigen zal gecontesteerd worden. Deze cijfers schetsen meteen ook een beeld van de eerder aangehaalde afstand tussen dienstverlener en gebruiker, tussen ouder en kinderbegeleider.

Op de vraag of de actieve openbaarmaking van de inspectieverslagen van de IGZ nu invloed heeft gehad op de aangeboden kwaliteit, bleek het afschrikwekkend effect van de online publicatie voor de meerderheid van de respondenten voldoende reden te zijn om er effectief een nalevingsbevorderend instrument in te zien. We hebben het hier voor alle duidelijkheid nog steeds om de perceptie van de respondenten. De instellingen over wie de IGZ een negatief inspectierapport werd gepubliceerd, voldeden naar eigen zeggen na kortere of langere tijd terug aan de eisen van de IGZ. Voor een aantal instellingen gold dat de negatieve publiciteit als extra stok achter de deur heeft gewerkt om een gevoel van urgentie te creëren dat daarvoor ontbrak. De meeste van de respondenten met een negatief inspectierapport gaven echter aan dat de actieve openbaarmaking van het inspectierapport niet nodig was geweest om maatregelen te nemen en dat het verscherpt toezicht op zich al voldoende zou zijn geweest. Zij ervoeren openbaarmaking als bestraffend omdat ze naast de handhaving ook 'extra' straf krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van imagoschade. Tegelijkertijd vonden ze dat het achterhouden van informatie niet acceptabel is en beschouwden ze de openbaarmaking van toezichtresultaten als een noodzakelijk kwaad. Onder de niet-overtreders werd dit idee van straffen door openbaarmaking veel minder herkend. Een van de conclusies van de onderzoekers was dat hoewel bestraffing nooit het doel is van de openbaarmaking is geweest, dit in de praktijk wel degelijk als punitief kan worden beleefd. Shaming was in deze gevallen het onbedoelde neveneffect van de actieve openbaarmaking; het is ook met deze nuance dat de term shaming verder zal worden gebruikt. Dit shamende neveneffect blijkt zich echter niet in elke sector in gelijke mate voor te doen; het famende evenmin.

Zo is -nog in Nederland -de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) toezichthouder op het terrein van het ministerie van SZW. Dat toezicht is gericht op de naleving van de wet- en regelgeving over arbeidsomstandigheden, de arbeidsmarkt en het sociale zekerheidsstelsel. Sinds 2015 worden inspectieresultaten van de Inspectie SZW actief

openbaar gemaakt. Om de nalevingseffecten van deze openbaarmaking in kaart te brengen werd in 2019 door SEO Economisch Onderzoek een onderzoek uitgevoerd die bestond uit o.a. enquêtes, vignettenanalyses en verdiepende interviews met de belangrijkste partijen. Dit onderzoek toonde aan dat openbaarmaking van de inspectiegegevens over de wet rond arbeidsomstandigheden alleen in het geval van goed gedrag (faming) bedrijven leek te stimuleren om extra maatregelen te treffen om de wet na te leven. Shaming leek hier geen enkele rol te spelen. Bij arbeidsmarktdiscriminatie gold dan weer het tegenovergestelde, daar bleek namelijk alleen het openbaar maken van misstanden (shaming) effect te hebben in het voorkomen ervan. Om de contextuele afhankelijkheid van deze effecten te onderlijnen, werd het shaming-effect bij arbeidsmarktdiscriminatie alleen gevonden bij discriminatie naar etniciteit, niet bij discriminatie naar geslacht of naar leeftijd.

Waar het tot nu toe vooral ging over regelnaleving als effect van de publicatie van inspectiebevindingen, worden in de (criminologische) literatuur tevens nalevingsbevorderende invloeden van het publiceren van boetes en sancties volgend op deze inspectievaststellingen beschreven. Hierbij lijkt het o.a. van belang te zijn dat deze sancties getuigen van de juiste prioriteitenstelling en ze een passende reactie zijn op de vaststellingen van de toezichthouder. Zo heeft Mooijman (2017) het bijvoorbeeld over de deterrence trap waarbij een relatief lichte sanctie bij ondertoezichtgestelden die niet intrinsiek gemotiveerd zijn om de norm na te leven ertoe leidt dat het tegenovergestelde van het beoogde effect wordt gesorteerd: voorzieningen krijgen het idee dat bepaalde overtredingen geoorloofd zijn of niet zwaar bestraft zullen worden. Een te indringend optreden kan er dan weer toe leiden dat de intrinsieke motivatie om de regels na te leven afneemt; een effect die door o.a. Dowling *et al.*(2015) beschreven wordt als de slippery slope theorie. Gelet op de functiescheiding binnen de handhavingsketen waarvan Zorginspectie deel uitmaakt, zijn deze effecten gekoppeld aan het handhavingsinstrumentarium van Kind & Gezin, waardoor ze buiten de scope van voorliggend werkstuk vallen. De even pertinente als evidente vraag die zich in deze context aandient is dan ook óf en in hoeverre het sluitstuk van de toezichtsketen in ons Vlaams kinderopvanglandschap, met name de handhaving door Kind & Gezin, ook actief openbaar gemaakt zal worden? Deze vraag zal uiteraard zichzelf uitwijzen. Ze is bovendien ook veel minder relevant voor het overgrote merendeel van de inspectieverslagen waarbij geen handhavingsprocedure moet worden geadviseerd, wat uiteraard niet betekent dat het reputatiemechanisme daar niet kan of zal spelen. Pawson (2002, p. 216) meent echter dat het maar zeer zelden voorkomt dat énkél het reputatiemechanisme een rol zal spelen bij actieve openbaarmaking: “Shaming sanctions are rarely solely ‘reputational’, but often bite through the usage of complementary mechanisms such as ‘economic backlash’ or ‘increased surveillance’ mechanisms”.

Deze complementaire mechanismen waarover Pawson het heeft, met name de economische weerslag en de verhoogde waakzaamheid, zijn onder te brengen onder wat Hirschman (1970) aanduidt als 'Choice' en 'Voice'. Met deze begrippen koppelde Hirschman economische inzichten over het koopgedrag van consumenten aan politicologische ideeën over protest van burgers ten aanzien van instellingen of organisaties. Met behulp van openbare toezichtsinformatie zou de burger zijn keuze voor een bepaalde aanbieder van kinderopvang kunnen bepalen (Choice) of hij zou ervoor kunnen kiezen die aanbieder aan te spreken op zijn prestaties (Voice). Deze 'Choice' en 'Voice' zijn de mechanismen die in de respectieve volgende hoofdstukken zullen worden behandeld.

Alvorens deze hoofdstukken aan te vatten dient er nog op gewezen dat de literatuur het reputatiemechanisme van actieve openbaarmaking in sommige gevallen voorstelt als een tweesnijdend zwaard. Toezichthouders zouden namelijk terughoudend kunnen worden bij het formuleren van hun oordeel op het moment dat zij weten dat hun inspectieverslag onverkort wordt gepubliceerd. Zo beschrijft Meijer (2005a) dat de inspecteurs van de Nederlandse Inspectie van het Onderwijs tijdens interviews aangaven dat ze hun kwalificaties van scholen wijzigden op het moment dat hun inspectierapporten openbaar werden. Deze casus wordt ook door De Vries (2016) aangehaald om erop te wijzen dat het oordeel van inspectie op die manier mogelijks minder scherp wordt dan noodzakelijk is voor het bereiken van de nagestreefde gedragsverandering bij de onder toezicht gestelde. Hoewel dergelijk argument omtrent mildere inspecties eerder wordt gehanteerd in discussies over de commerciële relatie die ontstaat wanneer met private i.p.v. publieke controleorganisaties wordt gewerkt, was een gelijkaardige boodschap tevens te horen in de periode dat de Belgische politiek zich boog over de kwestie rond de openbaarmaking van de inspectieverslagen van het FAVV. Als antwoord op een schriftelijke vraag<sup>12</sup> van Bert Anciaux (SP.A), gaf federaal minister Sabine Laruelle (MR) toen aan dat "De consument informeren over de resultaten van controles van horecazaken mag een machtig wapen lijken, maar onderzoek door het FAVV lijkt aan te tonen dat zulks er eerder toe leidt dat de kwaliteit van de controles verlaagt dan de kwaliteit van de hygiëne verbetert". Gezien genaamd onderzoek geen enkel spoor lijkt te hebben achtergelaten op het internet, heb ik via de officiële weg en gespreid over een periode van 6 maanden 3 verschillende aanvragen ingediend bij het FAVV om het onderzoeksrapport te mogen inkijken. Meer dan telkens een automatisch gegenereerd ontvangstbewijs met ticketnummer heb ik jammer genoeg niet mogen ontvangen. Welke onderzoeksgegevens ik hierdoor ook heb moeten

---

<sup>12</sup> BELGISCHE SENAAT, Zitting 2011-2012, 29 juni 2012, Schriftelijke vraag nr. 5-6625

mislopen, voor een masterproef over openbaarheid van bestuur kan deze ervaring alvast tellen.

## Choice

### Performance

“Inspectieresultaten of resultaten van het gevoerde kwaliteitsbeleid bekendmaken aan het publiek laat de burger, cliënt of potentiële gebruiker toe een geïnformeerde keuze te maken binnen het Vlaamse zorgaanbod”. In deze woorden uit de beleidsnota 2009 – 2014 van voormalig minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Vandeurzen (2009, p. 61) schuilt de opvatting dat transparantie een belangrijke voorwaarde is voor het bevorderen van marktwerking in de publieke sector (Scholte, 2007). De redenering, zo stelt Karsten (2001), is dat beter geïnformeerde ouders de voorkeur geven aan betere voorzieningen, zodat het mechanisme van vraag en aanbod ook op de ‘markt’ van kinderopvang een effectieve prikkel tot kwaliteitsverbetering vormt: “Economic theory tells us that information is needed to make sound economic and political choices, to monitor agents and reward or punish the accordingly” (Islam, 2006, p. 153). Het faciliteren van de keuzes van de consument op basis van de informatie waarover de toezichthouder beschikt, kan op die manier bijdragen aan het bereiken van toezichtdoelen, aldus De Vries (2018). Bokhorst & Van Erp (2017, p. 21) stellen deze evolutie als volgt voor: “Was het voorheen voornamelijk de taak van toezichthouders om burgers te beschermen, tegenwoordig komt daar de taak bij om keuzeprocessen te faciliteren en maatschappelijke controle mogelijk te maken”. De manier waarop deze keuzeprocessen dienen te worden gefaciliteerd hangt samen met de evolutie die het kwaliteitsdenken de voorbije decennia heeft meegemaakt. De Strategische Adviesraad Welzijn Gezondheid Gezin (SARWGG, 2014, p. 9) stelt dat deze evolutie in het kwaliteitsdenken zich vertaalt in de nadruk die de overheid bij het toezicht legt op de verschillende componenten van kwaliteit. “De nadruk verschuift van het doen naleven van structuur-normen, over het proces van kwaliteitsbewaking, naar resultaatsindicatoren of het meten van outcome”. Deze verschuiving in focus die tijdens inspecties gelegd wordt, bestaat er volgens Mertens (2009, p. 8) in “dat inspecties niet langer uitsluitend met de ‘compliance’-vraag bezig zijn maar proberen de ‘performance’ vraag te beantwoorden”. Dat de geïnformeerde keuze er aldus één wordt op basis van openbaar gemaakte performance-indicatoren, wordt voor het Nederlandse onderwijs als volgt omschreven: “Voordat onderwijsconsumenten een bewuste keuze kunnen maken, is informatie nodig over de aanbieder, de prijs en de kwaliteit van zijn product. Prestatie-indicatoren kunnen een belangrijk onderdeel vormen van deze consumenteninformatie” (Karsten, 2001, p.4). In overeenstemming met de eerder genoemde beleidsnota 2009–2014 die stelt dat “de focus bij inspectiebezoeken ligt op outcome en ex post-controle” (Vandeurzen, 2009, p. 60), zijn de prestatie-indicatoren waar Zorginspectie zich ook tijdens de inspectie in de kinderopvang op richt in toenemende mate performance-indicatoren.

Deze resultaatsindicatoren worden bekomen met een recent ontwikkeld monitoringsinstrument van Vlaamse makelij: MeMoQ.

## MeMoQ

MeMoQ staat voor 'Meten en Monitoren van de Kwaliteit van de Kinderopvang voor baby's en peuters'. Het is een onderzoek naar de pedagogische kwaliteit van de Vlaamse kinderopvang die gebeurd is in een samenwerking tussen de vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek van de Universiteit Gent en het Expertisecentrum Ervaringsgericht Onderwijs van de KU Leuven. Het project, dat startte in de herfst van 2013 en gebeurde in opdracht van Kind & Gezin, ontwikkelde in overleg met de brede sector een visie op pedagogische kwaliteit die wordt samengevat in een pedagogisch raamwerk. De verwachtingen van de overheid t.o.v. dit raamwerk worden reeds verduidelijkt in de inleiding ervan: "Dit pedagogisch raamwerk houdt een inspanningsverplichting voor de kinderopvang in. Dat is een engagement om te werken in de lijn van de visie die dit raamwerk beschrijft" (Kind & Gezin, 2014, p. 2). Te dien einde werd parallel met dit pedagogisch raamwerk zowel een zelfevaluatie-instrument voor de kinderopvangvoorzieningen als een monitoring-instrument voor Zorginspectie ontwikkeld. Vertrekkend van het pedagogische raamwerk, werd de proceskwaliteit van kinderopvang in beide instrumenten geformaliseerd in zes onderling verbonden kwaliteitsdimensies: welbevinden, betrokkenheid, emotionele ondersteuning, educatieve ondersteuning, omgeving en tot slot gezinnen en diversiteit. Voor organisatoren kinderopvang gelden voor elk van deze 6 kwaliteitsdimensies verwachtingen t.o.v. een norm die door de minister wordt vastgelegd, de zogenaamde 'pedagogische norm'<sup>13</sup>. Deze regelgeving over de pedagogische norm is van kracht sedert 1 april 2018 en wordt door Zorginspectie nagegaan via het monitoringsinstrument. "Het monitoring-instrument dat is uitgewerkt, brengt aan de hand van een relatief korte observatie (twee à twee en een half uur) de essentie van de pedagogische kwaliteit in kaart" (Vandenbroeck & Laevers, 2016, p. 2). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de afname van de 6<sup>e</sup> dimensie rond gezinnen en diversiteit tijdens een ander inspectiebezoek aan bod komt dan de afname van de eerste 5 dimensies. De onaangekondigde observaties door Zorginspectie resulteren voor elk van de 6 dimensies in een score tussen 1 en 4. Hierbij staat de score 1 voor 'onvoldoende' en "start Kind & Gezin een opvolgingstraject op zodat je de pedagogische kwaliteit verbetert" en staat score 4 voor 'uitstekend' en "je krijgt een waardering voor de geleverde kwaliteit"<sup>14</sup>.

Van de 1334 inspecties die in 2019 werden uitgevoerd (354 inspecties van infrastructuur niet meegerekend), waren er 888 ofwel 67% waarbij een afname van de MeMoQ is gebeurd. In 283 ofwel 32% van de gevallen ging het daarbij om een afname van de 6<sup>e</sup> dimensie rond

---

<sup>13</sup> Artikel 31 §3 van het Vergunningsbesluit van 22 november 2013

<sup>14</sup> <https://www.kindengezin.be/img/pedagogische-norm.pdf>

gezinnen en diversiteit wat betekent dat 607 ofwel 68% van de afnames resulteerde in een score op de eerste 5 dimensies rond welbevinden, betrokkenheid, emotionele ondersteuning, educatieve ondersteuning en de omgeving. In de beleidsnota 2019-2024 deelt minister Beke (2019, p. 17) mee dat “de kwaliteit van zorg zal gemeten en gepubliceerd worden”. Dit betekent dat ook in het geval van de Vlaamse kinderopvang zal gelden dat “de toezichthouder de burgers of dienstafnemers in staat stelt om aan de hand van prestatie-informatie verschillende dienstaanbieders te vergelijken” (Bokhorst & Van Erp 2017, p. 10). Dat de online publicatie van de scores op de 6 kwaliteitsdimensies een concrete basis of benchmark biedt waarop keuzes (mede) kunnen gebaseerd worden, betekent uiteraard nog niet dat er in de praktijk ook (steeds) keuzemogelijkheden bestaan.

## Aanbod

In een reflectienota over kwaliteitsborging en toezicht door derden, merkt de SAR WGG (2014, p. 16) het volgende op: “Om een zekere competitiviteit tussen gezondheids- en welzijnsactoren te hebben, moet er in de eerste plaats voldoende aanbod zijn. De persoon met zorgbehoefte (en zijn omgeving) moet een zekere mate van keuze hebben”. In een recente studie naar de verdeling van de beschikbare kinderopvangplaatsen in Vlaanderen, spreken Van Lancker van de KU Leuven en Vandenbroeck van de Universiteit van Gent echter over “een vraag die het aanbod ruim overschrijdt” (Van Lancker & Vandenbroeck 2019, p. 2 ). De onderzoekers stellen vast dat er ondanks de systematische uitbreiding van het aantal plaatsen in 2015, 2017 en 2018 op veel plaatsen in Vlaanderen nog steeds wachtlijsten bestaan. Deze vaststellingen kunnen mogelijks enkele van de resultaten verklaren van de bevraging over de behoefte aan en het gebruik van kinderopvang die Teppers *et al.* in 2018 uitvoerden bij 6.594 gezinnen. Als redenen voor de keuze van hun opvang, gaf 19,5 % van de respondenten toen aan voor deze opvang gekozen te hebben ‘omdat mijn kind nergens anders terecht kon’. In de groep van ouders van kinderen die door de grootouders worden opgevangen, gaf 16,3% aan daar opgevangen te worden omdat ze nergens anders terecht konden. In deze bevraging gaf ook 11.2% van de gebruikers aan ‘niet op hun plaats van voorkeur zitten’. Ook bij het MeMoQ project werden de ervaringen van de ouders bij hun zoektocht naar kinderopvang onder de loep genomen. Bij de wetenschappelijke nulmeting van de pedagogische kwaliteit, die o.a. tot doel had het beleid informatie aan te leveren i.f.v. de definiëring van de pedagogische norm, gaf bij bijna 20% van de ouders aan geen keuze te hebben tussen verschillende opvanglocaties. “Zij vonden maar één vrije opvanglocatie en konden dus niet kiezen” (Janssens *et al.* 2016, p. 22). Bij het besluit van deze nulmeting, voegen de onderzoekers hieraan dat dit niet betekent dat 80% van de ouders wél alle mogelijke keuze had: “Veel ouders hebben beperkte keuze, maar rationaliseren achteraf hun gebruik wel als het gevolg van een



beslissing, omdat je als ouder nu eenmaal moeilijk kan zeggen dat je niet het beste wil voor je kind en dat je de eerste de beste opvanglocatie genomen hebt“ (Vandenbroeck *et al.* 2016, p. 40). Het onderzoek door Van Lancker & Vandenbroeck (2019) heeft bovendien aangetoond dat er in Vlaanderen een verband is tussen het fiscaal inkomen en de dekkingsgraad, d.i. het aantal kinderopvangplaatsen per 100 kinderen. Inwoners van rijkere gemeenten hebben meer kinderopvangplaatsen in hun gemeente dan inwoners van armere gemeenten. Hierdoor is de keuzemogelijkheid voor meer gegoede gezinnen relatief gezien groter dan de keuzemogelijkheden van inwoners van minder rijke buurten. Ook de bevraging naar het gebruik van kinderopvang in Vlaanderen door Teppers *et al.* (2019) toont aan dat de onvervulde behoefte aan formele kinderopvang groter is bij kansengroepen: moeders die niet aan het werk zijn, moeders van een buitenlandse origine en gezinnen in kansarmoede hebben ongeveer twee keer zo vaak een onvervulde behoefte aan kinderopvang. Terwijl deze gegevens eerder in de richting wijzen dat keuze in de praktijk geen evidentie is, stelt Van Erp (2008a) dat het effect van actieve openbaarmaking zal uitblijven bij een onduidelijk of afwezig handelingsperspectief voor de burger. Ook Fung *et al.* (2007) menen dat vanuit het marktwerkingsperspectief ‘choice’ geldt dat de doeltreffendheid van actieve openbaarmaking afhangt van de mate waarin potentiële gebruikers de ontsloten effectief kunnen gebruiken in het maken van keuzes. Uit de cases in de volgende paragrafen zal bovendien blijken dat ook de aanwezigheid van een voldoende ruim aanbod nog niet betekent dat burgers openbare inspectiegegevens bij hun keuzegedrag gaan betrekken.

## Homo economicus

“De cliënt is niet langer een passieve ontvanger van welzijns- en gezondheidszorg. Als een geïnformeerde consument gaat hij op zoek naar kwaliteitsvolle zorg tegen een correcte prijs”. In deze woorden uit de beleidsnota 2014 – 2019 van voormalig minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Jo Vandeurzen (2014, p. 67) schuilt wat Bokhorst & Van Erp (2018 p. 5) omschrijven als “een rationeel actorperspectief met als vertrekpunt dat toezichtinformatie handelingsperspectief creëert voor de burger, die de informatie benut voor het eigen belang”. Het veronderstelde gedragsmechanisme is dat burgers als rationele actoren informatie consumeren, verwerken en ernaar handelen, zodat publieke belangen worden geborgd op basis van online informatie. De Vries (2018) meent echter dat gedragswetenschappelijk onderzoek laat zien dat consumenten vaak geen rationele keuzes maken gebaseerd op het gestructureerd verzamelen van informatie. Zij trekt hierbij een parallel met wetenschappelijk onderzoek naar consumentengedrag waaruit blijkt dat de consument geen rationele beslisser is en het aanbieden van informatie niet per definitie leidt tot het maken van de juiste keuzes. Het lijkt de auteur daarom onwaarschijnlijk dat diezelfde burger op basis van informatie van de

toezichthouder wel rationeel de juiste keuzes zou weten te maken. Weil *et al.* (2006, p. 158) stellen het zo: “Because of limited time and cognitive energy, users acting rationally to advance their various, usually self-interested, ends may not seek out all of the information necessary to make optimal decisions. Instead, they use information to make decisions that are *good enough*”.

De actieve openbaarmaking van de inspectiegegevens van Nederlandse scholen lijkt hier een geschikte illustratie van te zijn. Dat openbaarmakingsbeleid bestaat er volgens Meijer (2015, p. 11) in dat “Institutional economists believe that better information will result in more rational behavior. For example, a dominant argument for school transparency is that it enables citizens to make better choices, which will create an incentive for better school quality”. Uit een grootschalig maar niet recent onderzoek naar het gebruik van kwaliteitsinformatie die door de Nederlandse Inspectie van het Onderwijs openbaar werd gemaakt, bleek dat ouders slechts in zeer geringe mate gebruik maakten van openbare inspectieverslagen. Een resultaat van het betreffende kwantitatieve onderzoek waarvoor in het jaar 2000 gegevens werden verzameld, is dat het aantal ouders dat informatie van internet gebruikte om tot een schoolkeuze te komen, 1 procent bedroeg (Vogels, 2002). De aanname dat openbare inspectieverslagen door ouders gebruikt worden om hun schoolkeuze op te baseren werd in 2012 opnieuw onderzocht, ditmaal door Bekkers (2012). In dit onderzoek werd eerst gepeild naar de gepercipieerde keuzevrijheid van ouders. Slechts zeven procent van de ouders gaf hierbij aan geen vrijheid te ervaren om te kiezen voor een alternatieve school in de buurt. Ruim 43 procent van de ouders kon kiezen uit twee scholen, 40 procent van de ouders kon kiezen uit drie of vier scholen en tien procent van de ouders kon zelfs kiezen uit meer dan vier scholen. Hoewel de ouders in deze sample in 93% van de gevallen over effectieve keuzemogelijkheden beschikten, bleken de openbare inspectieverslagen nauwelijks een rol te spelen bij het keuzegedrag van ouders: slechts 2 procent van de ouders bleek de informatie van de onderwijsinspectie grondig te raadplegen en er hun schoolkeuze mede door te laten bepalen. Ook in Vlaanderen worden de doorlichtingsverslagen van de scholen actief openbaar gemaakt. De Vlaamse onderwijsinspectie laat me weten dat dit openbaarmakingsbeleid nog niet werd geëvalueerd of onderzocht. Het is aldus niet duidelijk of Vlaamse ouders hun keuze mede laten bepalen door deze inspectieverslagen. In het onderzoek van Bekkers (2012) bleken Nederlandse ouders alvast meer gebruik te maken van andere informatiebronnen om de juiste school voor hun kinderen te kiezen, zoals schoolgidsen, de website van de school, persoonlijk contact met medewerkers van de scholen en informatie van andere ouders. Ook de sfeer en de uitstraling van de school speelden een belangrijke rol bij hun afweging. Deze bevindingen liggen in de lijn van eerder onderzoek van Janssens (2005) dat heeft uitgewezen dat waar de

onderwijsinspectie vooral publiceert over 'harde' indicatoren zoals leerresultaten, ouders vooral behoefte lijken te hebben aan informatie over 'zachte' kwaliteitskenmerken zoals verkeersveiligheid en het schoolklimaat. Daarnaast speelden in het onderzoek van Bekkers vooral ook pragmatische overwegingen een belangrijke rol bij de schoolkeuze, bijvoorbeeld een school in de buurt van de woonplaats. Ook in de grootschalige bevraging die Teppers *et al.* (2019) voor Kind en Gezin uitvoerde kwam bereikbaarheid als doorslaggevende factor naar voren om voor een bepaalde kinderopvanglocatie te kiezen: met 59,4% was "deze opvang is het gemakkelijkst bereikbaar voor mij" de 3<sup>e</sup> belangrijkste reden om voor een opvang te kiezen.

Gelijkaardige vaststellingen werden gedaan in de gezondheidszorg. Onderzoek in de Verenigde Staten wees uit dat minder dan 5% van de patiënten aangeeft dat openbare kwaliteitsinformatie een rol had gespeeld in de keuze voor een zorgaanbieder (Delnoij, 2009). Vertrouwen in en loyaliteit aan een aanbieder spelen een belangrijkere rol, en die factoren zijn op een breder palet aan indicatoren gebaseerd dan prestatie- of toezichtsinformatie alleen. In Schotland constateerden Marshall *et al.* (2003, p. 141) dat openbare prestatiegegevens over de kwaliteit van ziekenhuizen in Schotland doorgaans nauwelijks worden gebruikt: "The public does not search it out, does not understand it, distrusts it and fails to make use of it". Ook het besluit van het onderzoek naar het openbaarmakingsbeleid van de IGZ luidde: "Er kan op grond van het onderzoek worden geconcludeerd dat openbaarmaking van een negatief inspectieoordeel meestal niet direct leidt tot een terugloop in het aantal cliënten" (Van Erp & Mein 2013, p.70). De reden hiervoor was volgens de onderzoekers o.a. omdat de patiënten vertrouwd zijn met 'hun' (streek)ziekenhuis en arts, omdat zij inwonend zijn en niet graag verhuizen en/of omdat zij ver zouden moeten reizen voor een alternatief. Vooral op het platteland bleek een grote mate van trouw aan de voorziening te bestaan. Bal (2008, p. 6) meent over de actieve openbaarmaking in de Nederlandse gezondheidszorg het volgende: "Interessant is dat als je het beleidsmakers op verschillende plekken gaat vragen eigenlijk niemand echt gelooft dat patiënten in groten getale keuzes zullen gaan maken op basis van kwaliteitsinformatie". De auteur haalt daarbij de keuze-paradox van Barry Schwarz aan, namelijk dat patiënten overwegend gewoon goede zorg willen, geen keuzevrijheid.

De Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), equivalent van onze FAVV, maakt sinds 2006 haar controlegegevens actief openbaar. In 2009 werd door 'Research voor het beleid' een evaluatieonderzoek naar deze actieve openbaarmaking uitgevoerd. Daarbij werden enquêtes afgenomen bij 280 bedrijven waarvan controlegegevens openbaar zijn gemaakt, 194 waarvan geen controlegegevens zijn openbaar gemaakt en 1003 consumenten. De vraag was enerzijds of bedrijven de controlegegevens zelf gebruiken voor bijvoorbeeld de keuze voor een leverancier of samenwerkingspartner en anderzijds of de bedrijven te maken

krijgen met vragen, het wegblijven van klanten of juist het verkrijgen van nieuwe klanten. De invloed van de controlegegevens op het zelf kiezen van leveranciers bleek enorm klein. Van de bedrijven waarvan geen controlegegevens openbaar werden gemaakt, had geen enkel bedrijf zijn keuze voor een leverancier of samenwerkingspartner laten beïnvloeden door de openbare informatie. Van de bedrijven die wél ervaring met openbaarmaking hadden, zei 4% de keuze voor een leverancier wel eens te hebben laten beïnvloeden door de openbaar gemaakte gegevens. Ook het aantal vragen, wegblijven of juist verkrijgen van klanten bleek heel beperkt. Slechts 7% van de bedrijven zei naar aanleiding van de openbaar gemaakte controlegegevens wel eens vragen van consumenten of afnemers te hebben gekregen over de veiligheid binnen hun bedrijf. Het aantal bedrijven met wegblijvende afnemers of consumenten bedroeg 5%, het aantal met nieuwe klanten of samenwerkingspartners 6%. De conclusie van het onderzoek was dat de invloed van de openbare gegevens op het keuzegedrag zeer beperkt te noemen was.

De gedachte dat burgers, ouders, consumenten zich gedragen als homo economicus, als een rationeel opererende consument die op grond van meer informatie tot betere oordelen komt (Van de Walle & Roberts, 2008), blijkt aldus niet steeds op te gaan. Deze rationele keuzetheorie stelt bovendien ook de onderneming voor als een rationele en amorele actor. De beslissing van deze actor om regels na te leven of te overtreden zou daarom gebaseerd zijn op een afweging van kosten en baten waarbij o.a. de pakkans een belangrijke kostenverhogende factor is (Van Wingerde, 2012). In 2019 maakte Zorginspectie 1334 inspectieverslagen in een sector met 6934 vergunde kinderopvanglocaties. Indien elke voorziening op elk moment evenveel kans zou maken om geïnspecteerd te worden en indien er zich geen enkele wijziging zou voordoen in dit aanbod, dan zou er meer dan 5 jaar zitten tussen 2 opeenvolgende inspectiebezoeken. Dit beeld is onvolledig maar het is onvolledig langs de 2 kanten van de vergelijking. Buiten kijf staat in elk geval dat de 'pakkans' in de Vlaamse kinderopvang aanzienlijk kleiner is dan bij bv. de Deense voedselinspectie die als model gold voor het actief openbaarmakingsbeleid van het FAVV en waar elk restaurant 1 à 3 keer per jaar wordt geïnspecteerd<sup>15</sup>. Menselijk gedrag wordt volgens Tyler (1990) echter niet enkel gestuurd door beloningen, straffen, persoonlijk gewin en verlies maar bv. ook door wat mensen moreel en rechtvaardig achten. In dit normatieve perspectief is de mens een morele actor die gemotiveerd wordt om regels na te leven vanwege een intrinsieke verplichting om het goede te doen (Murphy 2017). Vanuit het 'governmentality' perspectief van Foucault (1991) zullen de kaders van waaruit actoren gaan handelen dan weer bepaald worden door het internaliseren van de normen. In dit perspectief zal regulering een constituerende werking

---

<sup>15</sup> <https://en.mfvm.dk/focus-on/smiley-food-inspection/>

hebben in de zin dat het de zelfdefinitie en het handelen van maatschappelijke actoren beïnvloedt (Waring 2007). Kortom, vanuit de theorie weten we dat er verschillende motivaties kunnen meespelen bij het wel of niet naleven van normen. De kans is dus klein dat het instrumentele perspectief van de mens als homo economicus het volledige verhaal achter regel naleving zal vertellen. Uit de beschreven cases blijkt bovendien dat de aanwezigheid van openbare inspectiegegevens op zich niet volstaat om het keuzegedrag van burgers te bepalen, wat het rationeel actorperspectief echter wel lijkt te veronderstellen.

Het gegeven dat de burger relatief weinig gebruik lijkt te maken van openbare inspectiegegevens om zijn keuze op te baseren, betekent volgens De Vries (2018) overigens niet dat de burger niet in de gelegenheid zou moeten worden gesteld om dat te doen. Het betekent ook niet noodzakelijk dat de actieve openbaarmaking niet via een andere weg tot kwaliteitsverbetering heeft geleid. In het geval van de Nederlandse gezondheidszorg concludeerden Brans *et al* (2008) op basis van een kwalitatief onderzoek onder ziekenhuizen dat niet de 'choice', de toename of afname van het aantal patiënten, maar de publicatie als zodanig ervoor zorgt dat kwaliteit van dienstverlening serieuzer wordt genomen. In het geval van het Nederlands onderwijs, waar de publicatie van de inspectieverslagen gebeurt via 'quality cards' die "te beschouwen zijn als een populaire samenvatting van het beschikbare inspectierapport, bedoeld voor ouders en leerlingen" (Janssens 2008 p. 97), komt Meijer (2007a, p.176) via kwalitatief onderzoek tot vaststelling dat de publicatie van de inspectieverslagen de scholen wel degelijk aanzet tot kwaliteitsverbetering, alleen gebeurt dit niet via het keuzegedrag van de ouders. "Although the Quality Cards have little influence on school choices, the information on the Internet does have an impact on school policies. Schools try to improve their rankings and school management makes an effort to improve the output of the school". Ook in het onderzoek van Bekkers (2012) geven de schoolleiders in interviews aan de openbare prestatiegegevens te laten doorwerken in de beleidskaders van de scholen. Bij zwakke scholen gebeurt dat noodzakelijkerwijs in de vorm van een reactieve reflex om het negatieve stempel van de Inspectie van het Onderwijs kwijt te raken, bij betere scholen gebeurt dat via een proactieve strategie gericht op het voorkomen van een negatief inspectieoordeel in de toekomst. Ook in het evaluatieonderzoek van de NVWA betekent de beperkte invloed van de controlegegevens op het keuzegedrag van de bedrijven en consumenten niet dat de actieve openbaarmaking geen invloed heeft gehad op de activiteiten van de geïnspecteerde bedrijven. Daar gaf bijna de helft (47%) van de bedrijven aan dat openbaarmaking hen effectief stimuleert nog meer aandacht aan product- of voedselveiligheid te geven. Het onderzoek toonde aan dat er van de actieve openbaarmaking een

bewustmakende werking uitging en dat ook het ontlopen van imagoschade hierbij een rol speelde (Research voor beleid, 2009).

Het argument dat actieve openbaarmaking de marktwerking verbetert doordat consumenten beter geïnformeerde keuzes kunnen maken, geldt bij uitstek voor sectoren waarin een zekere mobiliteit mogelijk is. In het geval van de Vlaamse kinderopvang onderstreept het pedagogisch raamwerk van Kind & Gezin (2014) echter het belang van een voorspelbare en stabiele opvangomgeving waarbij kinderen veilige gehechtheidsrelaties met een of enkele medewerkers kunnen opbouwen. Ouders wier kind reeds in een voorziening wordt opgevangen, hebben in die zin weinig boodschap aan Hirschmans 'Exit': het 'stemmen met de voeten'. Volgens Janssens (2008, p. 107) maakt de binding die de kinderen in de kinderopvang hebben met het personeel en de andere kinderen de psychologische overstapkosten te groot. In dergelijke gevallen zijn ouders uiteraard meer gebaat bij een (onmiddellijke) verbetering van de zorg dan bij keuzevrijheid. De druk die ouders hiertoe op de opvang kunnen uitoefenen wordt besproken in het volgende hoofdstuk: Voice.

## Voice

### Level playing field

“Via actieve openbaarheid hopen we ook de burger aan te zetten tot het bevragen van voorzieningen“. Deze stelling uit de visie van Zorginspectie<sup>16</sup> past in de gedachte dat de overheid meer gebruik zou moeten maken van maatschappelijke krachten (De Vries, 2018). “Aangezien de toezichthouder zelf nooit volledig controle kan en wil uitoefenen, is het zinvol om burgers en dienstafnemers een informatiepositie te geven van waaruit ze zelf maatschappelijke controle kunnen uitoefenen” (Bokhorst & Van Erp 2017, p. 11). Door het online beschikbaar stellen van kwaliteitsoordelen en kwaliteitsinformatie over kinderopvangvoorzieningen wordt getracht de informatiepositie van vooral ouders te verbeteren, waardoor een ‘level playing field’ ontstaat. (Bekkers, 2012). Dit laat de ouders toe om op grond van gevalideerde informatie een gedeeld beeld van de kwaliteit van hun kinderopvang te verkrijgen en hierover in gesprek te gaan met de organisator. Een belangrijke veronderstelling van deze voice-functie is de aanwezigheid van een ‘betrokken omgeving’ die in staat en bereid is zich een mening over de kwaliteit van de kinderopvang te vormen, deze mening te uiten en de mogelijkheden om de kwaliteit te beïnvloeden daadwerkelijk wil benutten. Deze denkpijpe sluit aan bij wat ‘educational governance’ wordt genoemd. Kenmerkend voor het denken over educational governance is dat het realiseren van bepaalde waarden die we als samenleving belangrijk achten, zoals kwalitatieve kinderopvang, geen exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid is. “De eindverantwoordelijkheid van de overheid blijft weliswaar zichtbaar in het uitgebreide instrumentarium dat de overheid hanteert ter bevordering en garantie van een kwaliteitsvolle dienstverlening” (Put 2011, p. 15), doch het pedagogisch project zelf wordt gezien als een proces van coproductie tussen belanghebbende partijen die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Het pedagogisch raamwerk van Kind & Gezin (2014, p.36) verwoordt dit als volgt: “Een kwaliteitsvolle aanpak voor elk kind vormgeven kan alleen het resultaat zijn van een democratisch proces en vergt systematisch overleg met en inspraak van elk gezin”. In dergelijke visie is de elektronische beschikbaarstelling van inspectieverslagen een deel van de oplossing voor een probleemdiagnose van informatieasymmetrie tussen overheid en ouders waarbij de overheid een informatievoorsprong heeft en de ouder recht heeft op diezelfde informatie (Bokhorst & Van Erp 2017). Deze logica is volgens Bauhr (2017, p. 432) zeer overtuigend: “since information

---

<sup>16</sup><https://www.departementwvg.be/home-zorginspectie-strategie-missie-visie-kernwaarden-zorginspectie>

asymmetries are a primary obstacle to principals' ability to hold agents accountable, lowering the information barrier ought to enable scrutiny and monitoring".

Deze toegang tot informatie over de kwaliteit van de zorg impliceert volgens Van Erp & Mein (2013, p. 19) de responsabilisering van consumenten tot medetoezichthouders. "Informatie stelt hen in staat zichzelf te beschermen, in plaats van beschermd te worden door de overheid". Het Kinderrechtencommissariaat (2012, p. 17) verbindt hier zelfs expliciet de unieke rol van de ouders bij: "Wil de overheid de opvoedingsverantwoordelijkheid van de ouder respecteren, dan moet ze de participatie van de ouder en hun recht op informatie promoten en ondersteunen: toezichtverslagen moeten raadpleegbaar zijn". In Nederland worden de inspectieverslagen van de kinderopvangvoorzieningen al langer online gepubliceerd. De beleidsdirectie Kinderopvang van het ministerie van SZW liet me echter weten dat er, voor zover bij hen bekend, nog geen onderzoek naar dit actief openbaarmakingsbeleid werd gedaan. Hierdoor is het niet duidelijk of Nederlandse ouders zich o.b.v. de inspectieverslagen nu meer bedienen van hun 'voice' in de kinderopvang. In het geval van het Nederlandse onderwijs werd deze veronderstelling wél onderzocht.

### Optimale fit

In haar proefschrift over toezicht en schoolverbetering, toont Ehren (2006) op basis van Kamerstukken aan dat het de expliciete bedoeling van de Nederlandse overheid was om via de online publicatie van inspectieverslagen de omgeving van de school een rol te geven in de onderwijskwaliteit van de school. Met behulp van een onafhankelijk, toegankelijk en openbaar oordeel van de inspectie zouden de ouders een actieve rol kunnen innemen in de kwaliteitsverbetering van de school, o.a. door de schooldirectie aan te spreken wanneer de school niet aan de verwachtingen voldoet. Deze 'voice' van de ouders zou er aldus voor zorgen dat de school verbeteringen doorvoert die leiden tot meer toegevoegde waarde. Kwalitatief onderzoek van Meijer (2007a, p. 176) toonde echter aan dat "interviews with school management indicate that parents rarely ask school management questions on the basis of the Quality Cards". Uit een ander onderzoek van Bekkers (2012, p. 5) bleek zelfs dat "naarmate de betrokkenheid van ouders toeneemt, de kwaliteitsbeoordeling van hun school juist afneemt". Dit onderzoek van Bekkers toonde aan dat een frequenter bezoek aan de website van de Inspectie van het Onderwijs gerelateerd was aan een lagere beoordeling van de schoolkwaliteit door ouders waardoor Bekkers concludeert: "Er is geen optimale 'fit' tussen de beleidstheorie van het ministerie / de inspectie van het Onderwijs ('rationele bias') en de opvattingen van ouders over kwaliteit ('subjectieve bias')" (Bekkers 2012, p. 5).



Soortgelijke vaststellingen werden gedaan in de Nederlandse gezondheidszorg. Zo maakte de IGZ twee keer een lijst openbaar met slecht presterende zorginstellingen in de sector 'verzorging en verpleging'. Daarbij bleek echter dat een aantal van die ondermaats presterende zorginstellingen het wel heel goed deden op het gebied van cliënttevredenheid (Bokhorst & Van Erp, 2017). Verslagen over verscherpt toezicht bleken zelfs omgekeerde reacties op te roepen: "Cliënten van woon-zorgcomplexen en hun families voelen zich in de meeste gevallen voornamelijk gegriefd, omdat de instelling waarin zij met plezier wonen in een kwaad daglicht wordt gesteld" (Van Erp & Mein, 2013, p. 44). Scholte (2007, p. 223) waarschuwt er in dergelijk kader voor dat "de maatschappelijke functie in het geding is wanneer de zaken waar de inspectie niet naar kijkt niet overeenkomt met de onderwerpen die burgers belangrijk vinden".

Een gelijkaardige conclusie omtrent een gebrek aan optimale fit werd tot slot ook getrokken op basis van de nulmeting MeMoQ in de Vlaamse kinderopvang. Onder leiding van Vandenbroeck van de UGent en Laevers van de KUL werden in 400 leefgroepen van verschillende opvanglocaties meer dan 6.000 kinderen geobserveerd en werden meer dan 3.000 ouders bevroegd. Een centrale conclusie van de onderzoekers luidde: "Er is geen enkel verband tussen de evaluatie van de kwaliteit door de ouders en de door ons gemeten kwaliteit" (Vandenbroeck *et al.* 2016, p. 39). Op geen enkele dimensie van de pedagogische proceskwaliteit bleek er een aantoonbaar verband te bestaan tussen de subjectieve kwaliteitsbeleving van de ouders en de objectieve kwaliteitsmeting van de onderzoekers, m.a.w.: "Tevredenheid is geen kenmerk van pedagogische proceskwaliteit<sup>17</sup>". De onderzoekers van deze nulmeting voegen hier aan toe dat het eigenlijk niet zo verwonderlijk is dat er geen dergelijk verband wordt gevonden. "De essentie van de pedagogische proceskwaliteit, gedefinieerd als de dagelijkse ervaringen van de kinderen, speelt zich immers af als de ouders er niet zijn. Hoewel de tevredenheid en de betekenisverlening van ouders essentieel zijn, kan men niet verwachten dat zij een verantwoordelijkheid opnemen in de beoordeling of bewaking van de pedagogische kwaliteit" (Vandenbroeck *et al.* 2016, p. 39).

Hoewel het verwachte voice-effect zich in bovenbeschreven gevallen van actieve openbaarmaking niet heeft voorgedaan, betekent dit ook hier niet dat de online publicatie van de inspectieverslagen niet tot kwaliteitsverbetering kan hebben geleid. In de situatie van het Nederlandse onderwijs, bijvoorbeeld, stelde Meijer (2013, p. 433) via interviews vast dat: "few parents and students actually use the information; nonetheless, many school managers act as if the information might be used. They feel that transparency facilitates "public eyes," and

---

<sup>17</sup> Powerpoint samenvatting resultaten nulmeting / <https://www.kindengezin.be/kinderopvang/sector-babys-en-peuters/pedagogische-aanpak/memoq-nulmeting/>

consequently they make a better effort to conform to standards for school performance". De auteur komt zo tot de stelling dat het kwaliteitsbevorderend effect van actieve openbaarmaking niet via de voice van de ouders verloopt maar via die van "invisible outsiders", wat er mogelijk op wijst dat dit eerder over het reputationeel mechanisme gaat. In een andere studie kaart dezelfde auteur ook het risico aan dat één specifiek segment van de bevolking niet invisible blijft en wél z'n voice gebruikt.

## Elitisme

Zo wijzen Meijer *et al.* (2007, p. 186) erop dat het veronderstelde voice-mechanisme een risico van elitisme in zich draagt, het verschijnsel dat alleen een relatief kleine groep hoogopgeleide burgers in staat is om hun wensen en verwachtingen kenbaar te maken en invloed uit te oefenen. "Civic competence breeds civic competence". In het onderzoek naar het openbaarmakingsbeleid van het Nederlandse SZW, leek het effect van het gebruik van openbare toezichtsinformatie op het handelen van consumenten en ketenpartners naar verwachting enkel te gelden voor de groep van hoger opgeleiden. Hetzelfde bleek van toepassing voor het Nederlands onderwijs: "Research into visits to the website of the Dutch school inspection shows that over 60% of the visitors has a college or university degree. This pattern of use – high-educated people as the dominant group of visitors to the website – cannot be attributed to access to Internet facilities but rather to the capacity to process abstract information" (Meijer 2007b, p. 266). Janssens en Visscher (2004) wijzen erop dat deze groep ouders het belang van onderwijs beter kennen en daarom meer investeren in de schoolkeuze van hun kinderen, zeker wanneer zij in sociaal-heterogene wijken wonen waar geen groot en divers scholenaanbod bestaat. Meijer (2007b) stelt dat het niet per se een probleem hoeft te zijn dat vooral hoogopgeleiden gebruik maken van openbare inspectieverslagen maar het wel een probleem kán zijn. Hij schetst hierbij een theoretisch scenario waarin de groep van hoogopgeleiden via haar voice druk zet op een hele sector waardoor uiteindelijk iedereen beter wordt van de kwaliteitsverbetering die dit teweegbrengt. Daarnaast wordt echter ook de hypothese besproken dat de elite de informatie enkel zal gebruiken om haar eigen belang te dienen waardoor er geen of zelfs een tegengesteld effect op de situatie van andere groepen optreedt. Het netto resultaat zou volgens de auteur een grotere variatie in kwaliteit tussen verschillende voorzieningen zijn, omdat voorzieningen met vooral laagopgeleide cliënten die druk tot prestatieverbetering niet zouden voelen. In dergelijk hypothetisch scenario zouden inwoners van rijkere gemeenten niet alleen meer kinderopvangplaatsen in hun gemeente hebben dan inwoners van armere gemeenten (Van Lancker & Vandenbroeck 2019), deze plaatsen zouden naar verwachting ook van een hogere kwaliteit zijn waarmee actieve openbaarmaking het reeds bestaande Matheus-effect zou versterken.

## Performance paradox

### Wet van Goodhart

Een heel aparte manier waarop actieve openbaarmaking tot 'kwaliteitsverbetering' kan leiden is via het strategisch gedrag dat voorzieningen gaan ontwikkelen o.b.v. de openbare inspectieverslagen. "Het gevaar bestaat dat door publicatie van prestatie-indicatoren, de onder toezicht gestelden en degenen die met deze partijen te maken hebben, zich alleen nog richten op die indicatoren" (De Vries 2018, p. 159). Smith (1995, p. 284) spreekt in dit verband van tunnelvisie: "an emphasis on phenomena that are quantified in the performance measurement scheme at the expense of unquantified aspects of performance". Dergelijk strategisch gedrag belemmert het zicht op de werkelijke gang van zaken in de voorzieningen en wordt ook wel de performance paradox genoemd. Van Thiel & Leeuw (2002, p.271) omschrijven deze performance paradox als "een zwakke samenhang tussen werkelijke en gerapporteerde prestaties". Deze situatie wordt veroorzaakt door een pervers leereffect waarbij organisaties of personen hebben geleerd welke aspecten van hun gedrag worden gepubliceerd en welke niet. Ze gebruiken deze kennis om niet hun prestaties maar de beoordeling van hun prestaties te beïnvloeden. Beoordeelde prestaties kunnen hierdoor verbeteren, terwijl daadwerkelijke prestaties gelijk blijven. In andere woorden: "Strategic behavior may lead to higher scores but not improve the effectiveness of these organizations" (Meijer 2007, p. 166). Karsten *et al.* (2001, p. 5) omschrijven dit fenomeen als de wet van Goodhart: "Zodra een indicator is gekozen om er de prestaties van actoren aan af te meten, zullen de actoren middelen zoeken én vinden om de nieuwe regels te ontduiken". Zo bleek bijvoorbeeld uit een onderzoek die Hofman *et al.* (2008) deden naar de betekenis van openbare kwaliteitsinformatie voor Nederlandse schooldirecties, dat een derde van de schoolbesturen van mening was dat de publicatie van de gegevens de scholen stimuleert tot liegen, bedriegen en strategisch gedrag. Een voorbeeld van strategisch gedrag zijn de vaststellingen van de Engelse onderwijsinspectie dat scholen twee versies van zelfevaluaties maakten, waarbij de versie voor de inspectie een positiever beeld presenteert dan de versie voor intern gebruik (Matthews & Sammons 2004).

### Cherry picking

Een specifieke vorm van strategisch gedrag is deze die vaak wordt voorgesteld als een ongewenst gevolg van de publicatie van outputmetingen. Van de publicatie van outputresultaten gaat immers een sterke prikkel uit om de input te optimaliseren. Dat betekent dat hoe beter voorzieningen erin slagen de 'makkelijke gevallen' en de 'goede risico's' aan de poort te selecteren, hoe groter de kans zal zijn dat ze een goede output scoren: "Het selectiecriteria voor de input is dat deze zo min mogelijk throughput vereist om de gewenste output te verkrijgen" (De Bruijn 2004, p. 10). Deze strategie wordt in literatuur beschreven als

cream skimming of cherry picking: “the tendency of executive agents to discriminate against inefficient aspects of the policies to be implemented by providing services or goods only to those who make the least or least expensive use of them” (Van Thiel & Leeuw, 2002, p. 274). Deze cherry picking lijkt voor te komen in alle sectoren. Voor de gezondheidszorg wordt ze bijvoorbeeld door Zaslafsky (2001) beschreven als het vermijdingsgedrag om bepaalde, moeilijkere en chronische zieke patiëntengroepen te behandelen. Voor het onderwijs wordt ze o.a. beschreven vanuit de vaststelling dat zwakke leerlingen niet meedoen aan openbare eindtoetsen om op die manier uit de statistieken verdwijnen. Waar uit onderzoek bijvoorbeeld bleek dat in Amsterdam 21 procent van de leerlingen vanwege een te grote leerachterstand uit de landelijke eindtoets werd geweerd (Inspectie van het onderwijs 2011), werd in Hong Kong vastgesteld dat zwakke leerlingen vlak voor openbare examens van school werden gegooid (Kwan 2019). In deze en veel andere gevallen in verschillende beleidsterreinen geldt dat het “voldoen aan de maatschappelijke opdracht de instellingen minder ‘oplevert’ dan een gerichtheid op makkelijke gevallen” (WRR 2004, p. 200).

Welke de gevallen zijn waar de Vlaamse kinderopvang het meeste throughput aan heeft, werd duidelijk bij de wetenschappelijke nulmeting die plaatsvond in het kader van het MeMoQ onderzoeksproject. Tijdens dit onderzoek werden namelijk ook verschillen in leefgroepen naar de achtergrond van de opgevangen kinderen onderzocht. Hierbij werd nagegaan of er een relatie is tussen de pedagogische kwaliteitsdimensies en het aantal kinderen die een andere thuistaal hebben dan het Nederlands. Een van de bevindingen van dit onderzoek door Vandenboeck *et al.* (2019, p. 39) was dat een andere thuistaal van de kinderen negatief samenhangt met de scores op de dimensie emotionele ondersteuning en de dimensie educatieve ondersteuning. Als verklaring verwijzen de onderzoekers hierbij naar de extra inspanningen die moeten worden ondernomen t.o.v. kinderen met een andere thuistaal. Zij stellen namelijk dat het “minder makkelijk is om sensitief en responsief om te gaan met kinderen van wie de kinderbegeleiders de taal niet spreken en die ze wellicht minder goed begrijpen” (Vandenboeck *et al.* 2019, p. 28). Specifiek over de taalondersteuning stellen de onderzoekers dat “de vaststelling dat de kwaliteit van het talige aanbod gemiddeld lager is in leefgroepen met meer kinderen van wie de thuistaal niet het Nederlands is, moet ons zorgen baren” (Vandenboeck *et al.* 2019, p. 42).

Wat de actieve openbaarmaking van de pedagogische resultaatsindicatoren uiteindelijk zal betekenen voor de ambities t.o.v. sociale functie van de kinderopvang is een vraag waarop toekomstig onderzoek mogelijks een (geruststellend) antwoord op zal geven. Wat de inzichten over strategisch gedrag wel al duidelijk hebben gemaakt is dat een geobserveerde kwaliteitsverbetering niet steeds het resultaat is van de positieve lering die getrokken wordt uit

de geopenbaarde inspectieverslagen. Evenzeer kan ze het resultaat zijn van een vorm van pervers leren waarbij wat geobserveerd wordt geen kwaliteitsverbetering maar een performance paradox is. Besef van het bestaan van dergelijk fenomeen is zoals steeds een eerste stap, helaas komt daar echter bij dat “It is not easy to trace a performance paradox in progress. Moreover, one is often not aware of the existence of a performance paradox until it is too late because as long as everything goes well—or appears to go well—there is no need to intervene” (Van Thiel & Leeuw 2002, p. 276).

## Deel IV: Discussie

### Common denominator

Op basis van dit exploratief onderzoek is het niet mogelijk om harde, generaliseerbare uitspraken te doen over de kwaliteitsverbeterende effecten van actieve openbaarmaking. De besproken empirische gegevens werden bekomen via verschillende onderzoeksmethodologieën in verschillende sectoren van verschillende landen met verschillende wijzen van actieve openbaarmaking. Er lijken me integendeel wel voldoende redenen om samen met Bovens & 't Hart (2005, p. 261) te besluiten dat “er een groot gat bestaat in onze empirische kennis over de feitelijke werking en effecten van actieve openbaarmaking”. In sommige cases zijn er signalen zijn dat de openbaarmaking een positief effect op de kwaliteit van de voorzieningen heeft maar wordt tegelijkertijd vastgesteld dat er onduidelijkheid bestaat over de mechanismen die hieraan ten grondslag liggen. In enkele cases worden de voor de hand liggende werkingsmechanismen dan weer niet ondersteund door empirisch onderzoek. In nog andere situaties worden negatieve invloeden op kwaliteit waargenomen en in sommige gevallen is het “lastig om de invloed van openbaarmaking te onderscheiden van die van de inspecties zelf en van de daarna opgelegde sancties” (SEO Economisch onderzoek 2019, p. 11). Tot een gelijkaardige conclusie komt overigens Meijer (2008) die de actieve openbaarmaking van inspectieverslagen rond de voedselveiligheid in Denemarken onderzocht en de geobserveerde toename van regelnaleving niet zonder meer durft toe te schrijven aan het beleid van actieve openbaarmaking. Dat er bij sommige studies geen effect op de kwaliteit waargenomen wordt waargenomen betekent volgens Michener (2019, p. 16) trouwens niet dat het kwaliteitsbevorderend effect van actieve openbaarmaking van de inspectieverslagen er niet is: “Most transparency policies generate gradual, indirect, and diffuse impacts. These characteristics render impacts difficult to measure in a conventional way”. De auteur betoogt dat het gros van de transparantie onderzoeken zich richt op een ‘smoking gun’ of een direct causaal verband tussen actieve openbaarmaking en kwaliteitsverbetering, terwijl de effecten eerder indirect en gradueel van aard zijn. Eerder dus dan de waarde van actieve openbaarmaking als concept in vraag te stellen, doen we er volgens Cucciniello *et al.* (2015) goed aan om uit te zoeken waar en hoe transparantie wél werkt. In deze context pleit Michener (2019, p. 139) voor een focus op de ‘nuts and bolts’ of de randvoorwaarden bij de implementatie van een transparantiebeleid. “This nuts-and-bolts approach should include the advancement of “common denominator” standards and measures to comparatively gauge transparency policies across jurisdictions and levels and branches of government”. Hoewel de onderzoeken en cases die in de masterproef werden beschreven weinig mogelijkheden tot veralgemenisering buiten de onderzochte context bieden, meen ik er

niettemin dergelijke “common denominator” in te herkennen. Deze gemene deler is wat elk van de behandelde mechanismen impliciet veronderstelt en dat is het handelingsperspectief gebaseerd op *kennis van* de geopenbaarde inspectiegegevens. Deze kennis van de (praktijk van het publiceren) inspectieverslagen is de *conditio sine qua non* waarop de werking van elk mechanisme is gestoeld. Zowel voor *voice* als voor *choice*, al of niet via de reputationele piste, geldt dat de burger enkel kan handelen op basis van de info die de burger daadwerkelijk bereikt. Zelfs het strategisch gedrag t.o.v. de prestatie indicatoren veronderstelt eerst en vooral een gedegen kennis van die indicatoren. Op basis van die essentiële gemene deler stel ik 2 praktijkgerichte discussiepunten voor waarmee met de kwaliteitsbevorderende eigenschap van actieve openbaarmaking aan de slag kan worden gegaan.

## Vindbaarheid

De kennis die via de online publicatie van inspectieverslagen beschikbaar wordt gesteld komt niet automatisch bij de burgers. In 2010, bijvoorbeeld, onderzocht Pieterse hoe goed informatie en diensten te vinden zijn op de websites van 76 Nederlandse gemeentes. Het onderzoek liet zien dat bijna 90% van de 380 uitgevoerde zoekopdrachten mislukte en slechts in 11,8% van alle zoekpogingen de nodige informatie werd gevonden. De relevantie van dit onderzoek voor deze masterproef zit in het feit dat de oorzaak van deze slechte vindbaarheid werd gelegd bij het redeneren vanuit de logica van de overheid in plaats van vanuit de logica van de burger. Van Erp (2009, p. 20) stelt in dergelijk verband op dat “het publiek niet actief websites van toezichthouders gaat bezoeken”. Overheidscommunicatie neemt volgens Pieterse vaak onvoldoende het perspectief van burgers als vertrekpunt wat er uiteindelijk toe leidt dat burgers niet of onvoldoende toegang hebben tot een groot deel van de overheidsinformatie. Kan verwacht worden dat burgers, ouders, de website van Zorginspectie gaan bezoeken omdat zij de toezichthoudende instantie is die het verslag heeft opgemaakt?

In het onderzoek rond de actieve openbaarmaking van het Nederlandse SZW werd geconcludeerd dat de huidige praktijk van openbaarmaking níet leidt tot nalevingseffecten. Als belangrijkste oorzaak daarvan werd de beperkte bekendheid met inspectiegegevens bij belanghebbenden aangeduid: de bestaande websites zijn slecht bekend zijn en worden beperkt bezocht waardoor belanghebbenden de openbare informatie níet betrekken in hun keuzeprocessen. Bij de bedrijven bestaat weinig geloof in de nalevingseffecten van het openbaar maken van inspectieresultaten omdat ze het idee hebben dat klanten, afnemers, banken, collega-bedrijven, brancheorganisaties of andere partijen niet op de hoogte zijn van de openbaar gemaakte informatie. Omdat ze het idee hebben dat die belanghebbenden toch niet afweten van de openbare informatie, worden de bedrijven naar eigen zeggen niet geprikkeld tot regelnaleving en passen ze hun werkwijze na een overtreding dan ook niet of nauwelijks

aan. Navraag onder de ketenpartners, werkzoekenden en consumenten bevestigt trouwens deze indruk: slechts 5 procent is op de hoogte van de inspectiegegevens op de website van inspectie SZW (SEO 2019).

Gelijkaardige vaststellingen werden gedaan bij het evaluatieonderzoek van het openbaarmakingsbeleid van de NVWA. Hoewel 90% van de consumenten aangaf de NVWA te kennen, was slechts 17% ervan op de hoogte dat de controlegegevens online openbaar werden gemaakt. Van alle consumenten had slechts 5% de geopenbaarde gegevens ooit eens bekeken. De verklaring voor deze lage cijfers was de onvoldoende bekendheid van het publiek met het feit dat de toezichthouder zijn inspectieresultaten bekend maakt op de website. Met de nieuw verworven kennis over openbaarmaking, gaf 40% van de respondenten aan de resultaten op de website willen bekijken. Grotere bekendheid van openbaarmaking zou er volgens het onderzoek dus waarschijnlijk toe leiden dat meer consumenten de controlegegevens zouden raadplegen (Research voor beleid 2009)

Deze ervaringen van inspectie SZW en NVWA lijken treffend te illustreren wat in een ander Nederlands onderzoek naar de haalbaarheid van de ontsluiting overheidsinformatie werd geconcludeerd. In dit onderzoek van het Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP 2018, p. 43) werden interviews afgenomen met aanbieders (overheidsdiensten) en gebruikers van overheidsinformatie uit verschillende geledingen (Kamerleden, wetenschappers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, journalisten, ambtenaren, burgers). Eén van de conclusies van het onderzoek was dat het gewoon via internet beschikbaar maken van overheidsinformatie niet voldoende is. “Wanneer de beschikbare informatie voor de gebruiker niet vindbaar is, zal deze de informatie niét als openbaar beschouwen”. De onderzoekers gaven daarom volgende simpele formule mee: “openbaarheid = beschikbaarheid + vindbaarheid”.

Een efficiënte implementatie van de beleidskeuze rond actieve openbaarmaking zal daarom noodzakelijkerwijs moeten beginnen bij het minimaliseren van de drempel rond de vindbaarheid van die verslagen. Immers, “We cannot expect any policy to generate much impact when it has not been adequately implemented” (Michener 2019, p. 139). Minister Beke, die sinds 2 oktober 2019 het roer van het beleidsdomein WVG overnam van Jo Vandeurzen, lijkt naar het belang van de vindbaarheid van de inspectieverslagen te refereren wanneer hij in zijn beleidsnota 2019 - 2024 stelt dat “Zorginspectie z’n inspectieresultaten zelf publiek zal maken op één overzichtelijke website” (Beke 2019, p. 19) . Edoch, een exclusieve focus op een louter digitale ontsluiting van de inspectieverslagen draagt in zich een nieuwe toegankelijkheidsdrempel; een drempel die nochtans relatief makkelijk kan vermeden worden. Zo komen Bavorová & Hirschauer (2012) o.b.v. een onderzoek van 3 Deense en 1 Duitse



casus van openbaarmaking van inspectiegegevens in de sector van voedselveiligheid tot de conclusie dat de meest efficiënte vorm van openbaarmaking die is waarin naast de verplichte online publicatie tevens een inspectierapport ter plaatse in de vestiging aanwezig is. Zeer vergelijkbaar hiermee is wat Thompson *et al.* (2005) beschrijven over de voedselinspectie in Toronto, Canada, waarbij uitbaters van eetgelegenheden het volledige inspectierapport ter plaatse beschikbaar dienen te stellen aan eenieder die daarom vraagt. Tot slot weze ook opgemerkt dat de Nederlandse overheid de inspectieverslagen van de Nederlandse kinderopvang sedert 2005 wel online publiceert, doch voor de kinderopvanglocaties daarnaast ook de verplichting geldt om hun inspectierapport zélf ook openbaar te maken. Dit kan bijvoorbeeld door het verslag op de website van de organisatie te plaatsen of door ze in afgedrukte versie beschikbaar te stellen in de voorziening zelf. De essentie van deze voorbeelden is het nemen van diversiteit als uitgangspunt in de communicatiestrategie van de toezichthouder: “Zij dienen expliciet te onderkennen dat bepaalde burgers wel worden bereikt met het medium ‘internet’ en andere burgers niet” (Meijer *et al.* 2010 p.192).

## Betekenis

Eenmaal de drempel rond de vindbaarheid van de inspectieverslagen is overwonnen blijft er nog steeds een stap te gaan vooraleer de burger de beschikbare info kan omzetten in bruikbare kennis: de burger moet betekenis kunnen geven aan de inspectieverslagen om de ‘geïnformeerde’ keuze mogelijk te maken. De wijze waarop actieve openbaarmaking in deze masterproef werd belicht kadert in een instrumentalistische visie op de overheid. Dergelijke visie wordt o.a. gekenmerkt door de idee dat informatie en informatietechnologie neutrale, waardenvrije middelen zijn waarmee maatschappelijke vraagstukken opgelost en publieke belangen gerealiseerd kunnen worden (Bokhorst & Van Erp 2018). Centraal in deze visie staan de beschikbaarheid en het maximaliseren van informatievoorziening. Voorliggende verkenning van de inzichten die de wetenschappelijke literatuur ons biedt, zou onvolledig zijn mocht ze nalaten mee te geven dat dergelijke maakbaarheidsvisie vooral in recentere publicaties in vraag wordt gesteld. Moore (2018, p. 420), bijvoorbeeld, betreurt dat transparantie vaak gewoon staat voor het opslaan van informatie in een virtuele ruimte waar het publiek ‘toegang’ toe krijgt maar waar verder niets mee gebeurt omdat “the public’s ability to comprehend and assess government data, as well as the public’s ability to act on what is made visible, are almost entirely absent from today’s transparency initiatives”. Ingrams (2018) wijst er in dezelfde context op dat transparantie vooral een symbolische functie heeft. Ze wordt volgens de auteur ingezet als politieke retoriek of ze past gewoon bij overoptimistische opvattingen over technologische oplossingen voor administratieve en democratische problemen. Meijer *et al.* (2010) laken dan weer de ‘consumentistische’ aanpak van transparantie waarbij ‘civic

competence' zeer eenzijdig als consumentengedrag wordt benaderd en toezichtsinformatie in de eerste plaats online wordt gezet om keuzeprocessen te ondersteunen.

Veel auteurs, waaronder Bokhorst en Van Erp (2018) menen dat het idee van de informatiesamenleving, waarin gedrag met informatie kan worden gestuurd, heeft plaatsgemaakt voor de platformsamenleving waarbij informatie wordt gedeeld in netwerken tussen overheid en de burger. De rol van de overheid is daarmee verschoven van government naar governance: in plaats van een hiërarchische activiteit tussen overheid en onder toezicht gestelde, vinden toezicht en regulering in toenemende mate plaats in horizontale samenwerkingsverbanden tussen verschillende publieke en private partijen. Bij deze evolutie die in de beleidstaal 'vermaatschappelijking' is gaan heten, worden burgers gezien als mede-oplosser van problemen van de overheid (Navarro Galera *et al.* 2017). Nieuwe definities en aangepaste benaderingen van transparantie worden naar voor geschoven, weg van de nadruk op rationele informatieverwerking. Ook de door mij gebruikte definitie van transparantie die in het hoofdstuk rond de begripsafbakening is opgenomen moet het daarbij ontgelden. "Transparantie, zoals het momenteel wordt opgevat, is een overblijfsel van een achterhaalde manier van instrumentele politiek" Moore (2018, p. 428). In de 'nieuwe' benaderingen wordt transparantie geconceptualiseerd als een relationeel en communicatief proces (Bauhr & Grimes, 2014) waarmee burgers "een actieve rol kunnen spelen in het publieke domein en daarbinnen kunnen proberen het handelen van andere actoren (toezichthouders, objecten van toezicht) te beïnvloeden" (Meijer *et al.* 2010 p. 185). De beleidsnota 2019 - 2024 van minister Beke (2019, p. 26) lijkt op dit idee van transparantie als twee- of meerrichtingsverkeer in te spelen door gewag te maken van een "platform" waarlangs zal gecommuniceerd worden met de burger: "We verhogen de transparantie van de kwaliteitsmetingen en maken ze zoveel mogelijk online consulteerbaar op één centraal platform zodat de Vlaming de kwaliteit van de zorg zelf kan opvolgen". Dergelijk breder perspectief op transparantie ligt volgens Douglas & Meijer (2017) in de lijn van alternatieve benaderingen van publiek management zoals Public Value Management (PVM). Hiermee wordt duidelijk dat deze discussie over transparantie kadert in een veel breder debat over de rol van de overheid in een veranderende samenlevingscontext. Dit was volgens de coördinerend inspecteur-generaal van de Vlaamse onderwijsinspectie Michielsens (2008 p. 116) trouwens ook het geval bij de openbaarmaking van de doorlichtingsverslagen van de Vlaamse onderwijsinspectie: "De openbaarheidsdiscussie met betrekking tot doorlichtingsverslagen is een discussie over de plaats van het onderwijstoezicht binnen een systeem van democratische beleidsvoering".

Dit groter plaatje van verschuivingen in het denken over overheidssturing en overheidstoezicht maakt het voorwerp uit van het organisatiebreed herijkingstraject 'Zorginspectie 3.0'. In

samenwerking met de onderzoeksgroep Politics & Public Governance van de Universiteit Antwerpen wordt hierbij gewerkt aan “een toekomstgerichte visie op de positie en het handelen van Zorginspectie midden een sterk evoluerend landschap” waarbij “actieve openbaarmaking een cruciaal accent zal zijn” (Vandeuren 2018, p. 75). Indien bij die actieve openbaarmaking aansluiting zou worden gezocht bij bovenbeschreven ontwikkelingen in het denken over netwerken en sturing, dan zal bijzondere aandacht moeten gaan naar het vraagstuk rond de betekenis van de inspectieverslagen voor de burger. Zo stellen bijvoorbeeld Weil *et al.* (2013) immers dat de vraag niet (meer) is hoe toezichthouders zo veel mogelijk informatie openbaar kunnen maken, maar hoe ze die informatie *betekenisvol* kunnen maken voor hun maatschappelijke omgeving. “Niet slechts de beschikbaarheid, maar de kwaliteit van het sturen van informatiestromen is cruciaal” (ROB 2012, p.37). De aandacht voor de betekenisgeving door de ontvanger dient daarbij in de eerste plaats te gaan naar de manier waarop de inspectieverslagen inzichtelijk worden gemaakt voor de burger. In recent gedragswetenschappelijk onderzoek passen Piotrowski *et al.* (2019) verschillende marketingconcepten toe op de publicatie van overheidsinformatie. De auteurs komen daarbij tot de conclusie dat een ‘informational strategy’ als het louter presenteren van ‘facts and figures’ niet voldoende is om de aandacht van de grote groep van ‘unengaged citizens’ te vatten. Om deze groep te bereiken is een ‘transformational message strategy’ nodig waarbij de facts and figures aangevuld worden met ‘meaningful narratives’. Transparantie wordt volgens de auteurs dan ook niet bereikt via de binaire keuze tussen informatie vrijgeven of niet, maar via de manier waarop de informatie wordt vrijgegeven. De cruciale vraag is of er bij de openbaarmaking van de inspectieverslagen principieel geopteerd wordt voor een publicatie van de verslagen in de vorm waarin ze momenteel geschreven worden en/of een reflectie over een andere presentatiewijze mogelijk is? Deze vraag staat gelijk met de fundamentele vraag naar de (her)definiëring van de doelgroep van de inspectieverslagen. Indien ‘de burger’ via de actieve openbaarmaking expliciet als doelgroep van de inspectieverslagen zou worden aangeduid, dan zou ook de eerder vermelde formule moeten herschreven worden tot “openbaarheid = beschikbaarheid + vindbaarheid + betekenis”. Dergelijke oefening rond de betekenisverlening van de nieuwe doelgroep van de inspectieverslagen werd ook gemaakt bij de actieve openbaarmaking van de doorlichtingsverslagen van de Vlaamse onderwijsinspectie. “Het doorlichtingsverslag is voor ouders wat de bijsluiter bij een medicament is: ook als je geen kei in geneeskunde of wetenschappen bent, moet je als patiënt voldoende bevattelijke informatie krijgen over wat een geneesmiddel bij jou allemaal ten goede, maar eventueel ook ten kwade kan aanrichten. Het kan voor de inspectie dan ook niet volstaan dat de verslagen beschikbaar zijn, de inspectie moet ook haar verantwoordelijkheid opnemen op het vlak van leesbaarheid” (Michielsens 2008, p. 125). Op basis van de

ervaringen met de passieve openbaarheid van de inspectieverslagen van de Vlaamse kinderopvang lijken er alvast op het eerste zicht geen indicaties te zijn dat er iets schort aan de lees- en begrijpbaarheid van de huidige inspectieverslagen: het secretariaat van Zorginspectie liet me weten op geen enkele van de 2121 verslagen die in 2018 en 2019 werden opgevraagd een reactie of opmerking over de lees- en/of begrijpbaarheid ervan te hebben ontvangen. Het uitblijven van dergelijke opmerkingen kan mogelijks verklaard worden door de verschillende aanpassingen die doorheen de jaren reeds aan de verslagen werden aangebracht. Zo wordt sedert 2010 bij elk onderdeel van het inspectieverslag ook de geïnspecteerde regelgeving vermeld zodat de beschreven vaststellingen ook zonder voorkennis kunnen worden begrepen. Zo is elk verslag sedert 2011 voorzien van een leeswijzer waarin naast een duiding van de context tevens wordt toegelicht hoe een inspectieverslag is opgebouwd en hoe het verslag kan worden gelezen. Zo is tot slot ook elk verslag sedert 2015 voorzien van een overzicht dat toelaat in één oogopslag te zien welke vergunningsvoorwaarden werden geïnspecteerd, waar inbreuken op de regelgeving werden vastgesteld en welke score werd behaald op elke dimensie van de MeMoQ. Niettemin menen Fung et al. (2007) dat enkel een gericht onderzoek bij de gebruikersgroep onderbouwd uitsluitsel kan geven over de vraag of de gepubliceerde inspectieverslagen toelaten er betekenis aan te geven en ermee aan de slag te gaan of niet. Alvorens in te gaan op de wenselijkheid van dergelijk bijkomend onderzoek, lijkt het me aangewezen eerst stil te staan bij de beperkingen van huidig, voorliggend onderzoek.

## Beperkingen van het onderzoek

Het is goed om er zich na het lezen van deze masterproef van bewust te zijn dat de exclusieve focus op de kwaliteitsverbeterende eigenschap onvermijdelijk een onvolledig beeld van de complexiteit van de actieve openbaarmakingskwestie geeft. De potentiële kwaliteitsverbetering en de onderliggende werkingsmechanismen zoals ze in dit onderzoek aan bod zijn gekomen bieden wel verhelderende inzichten over het relatief nieuw fenomeen actieve openbaarmaking, doch deze vormen slechts een fractie van de verscheidenheid aan pro's en contra's die ik tijdens m'n literatuurverkenning ben tegengekomen. De keuze om in te zoomen op één geïsoleerd effect van een multi-level en multi-actor aangelegenheid impliceert dat onvoldoende nota kan worden genomen van de veelheid, aard en ernst van deze overige belangen en perspectieven om een evenwichtig en genuanceerd oordeel over actieve openbaarmaking mogelijk te maken. Het volstaat hierbij te verwijzen naar één ander thema om het relatief gewicht van het kwaliteitsmotief van de actieve openbaarmaking duidelijk te maken: privacy. Net zoals Belgische burgers het grondwettelijk recht hebben om kennis te nemen van overheidsinformatie, hebben diezelfde burgers ook het grondwettelijk recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit betekent heel concreet dat persoonsgegevens een uitzondering vormen op de openbaarheidswetgeving en er voor de overheid aldus geen verplichting maar wel een verbod geldt deze gegevens openbaar te maken. Wetende dat persoonsgegevens volgens de Gegevensbeschermingsautoriteit gedefinieerd worden als "iedere informatie betreffende een persoon die rechtstreeks of onrechtstreeks geïdentificeerd kan worden"<sup>18</sup>, wordt meteen duidelijk hoe ingewikkeld de actieve openbaarmaking zich verhoudt tot bv. de 63% voorschoolse kinderopvangvoorzieningen die zich situeren in de gezinsopvang waar de opvang meestal doorgaat in de gezinswoning van de onthaalouder. Wat het schrappen van alle informatie die te herleiden is tot één persoon doet met de zopas besproken leesbaarheid van een verslag, laat zich makkelijk raden. Dit is wellicht ook maar één van de vele voorbeelden waarom ik in de literatuur meer dan eens heb moeten lezen dat actieve openbaarmaking een 'wicked problem' is, een probleem dat onmogelijk is op te lossen omdat er onvoldoende of tegenstrijdige kennis voorhanden is en waarbij de complexe afhankelijkheid tussen deelproblemen ervoor zorgt dat wanneer één aspect van het probleem wordt opgelost, dit automatisch weer nieuwe problemen creëert. In het licht van bovenstaande is de ambitie die ik met dit onderzoek koester dan ook navenant bescheiden: eerder een bijdrage aan dan een hoofdrol in het debat over de online publicatie van de inspectieverslagen van de Vlaamse kinderopvang. Deze masterproef is

---

<sup>18</sup> <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/persoonsgegevens>

beperkt gebleven tot de potentiële kwaliteitsverbetering en moet noodzakelijkerwijs aangevuld worden met bijkomend onderzoek naar de overige effecten, bijwerkingen en randvoorwaarden om weloverwogen keuzes en een doordacht openbaarmakingsbeleid mogelijk te maken.

## Suggesties voor verder onderzoek

Ook los van bovenstaand privacyvraagstuk is voor mij de grote vraag in welke mate de kenmerkende en uitgesproken kleinschaligheid van de Vlaamse kinderopvangsector invloed kan of zal hebben op de actieve openbaarmaking van de inspectieverslagen. Naar mijn mening is de invloed van organisatieomvang op het effect van actieve openbaarmaking een onderbelichte factor in bestaand transparantie-onderzoek. Noch in de onderzoeken die ik niét in de masterproef heb verwerkt, noch in de casussen die er wél in worden besproken wordt organisatiegrootte bestudeerd of benaderd als intermediaërende variabele voor de uitwerking van de actieve openbaarmaking van de inspectiegegevens. De eerder 'onverwacht' empirisch vastgestelde invloed van de organisatieomvang op de perceptie van actieve openbaarmaking in het evaluatieonderzoek van de IGZ lijken mij voldoende aanleiding om de invloed van deze factor op élk aspect van actieve openbaarmaking na te gaan. Ik zal wellicht niet de enige zijn met het buikgevoel dat transparantie veel meer is dan een set procedures die gewoon kan gekopieerd tussen sectoren met heel verschillende stelselkenmerken. Het lijkt me dan ook zeer aangewezen om in verder onderzoek heel gericht na te gaan óf en in hoeverre de intuïtief aangevoelde invloed van organisatiegrootte bepalend is voor het algemeen succes van het gehele openbaarmakingsbeleid. Goed beseffend dat er in dergelijke gevoelige contexten wel wat marge is voor trial maar veel minder voor error, pleit ik er daarom voor om vanaf de eerste dag van de actieve openbaarmaking van de inspectieverslagen van de Vlaamse kinderopvang actief te peilen en te monitoren wat de online publicatie betekent voor de betrokken voorzieningen. Zonder nu reeds concreet te kunnen ingaan op specifieke vereisten en technische modaliteiten, lijkt het mij als leek in de ICT relatief eenvoudig om dergelijke monitorfunctie in te bouwen in het 'centraal platform' waarop de kwaliteitsmetingen in de toekomst zullen worden gepubliceerd. Zoals reeds besproken in het hoofdstuk over het belang van betekenisgeving, dienen ook de ouders (en andere stakeholders) actief te worden betrokken bij de 'arena of communication' die dergelijk online platform zou kunnen zijn (Van Erp & Mein 2013). Via permanent digitaal onderzoek d.m.v. enquêtes, gebruikersbevragingen, analyses van zoekresultaten en clicks, moet het mogelijk zijn om op basis van concrete data te evalueren of de actieve openbaarmaking effectief tegemoetkomt aan de doelen en verwachtingen waarvoor het werd ingevoerd. Het mag echter heel duidelijk zijn dat een opzet van zo'n aard en omvang nooit een (exclusieve) verantwoordelijkheid van de toezichthouder kan zijn. Dergelijk dynamisch systeem van communicatie en onderzoek dient op z'n minst te

worden gedragen door elke schakel van de hele handhavingsketen én de verschillende stakeholders in de sector. Ik wil ik hier tot slot ook nog de woorden van Meijer *et al.* (2007 p. 189) aan toevoegen dat “we moeten uitkijken de beschreven internet-wereld niet teveel waarde toe te kennen”. Daarom wil ik er aan het eind van deze masterproef en hopelijk ook aan het eind van de opleiding voor pleiten zowel toezicht als actieve openbaarmaking blijvend onderwerp van academische bestudering te houden. Ik denk dan bijvoorbeeld aan de studenten die de volgende academiejaren net zoals mezelf een masterproef zullen moeten schrijven en hiervoor op zoek gaan naar thema’s waarmee ze de platgetreden paden kunnen vermijden. Ik hoop dat deze masterproef voldoende inspiratie heeft voortgebracht om er een vervolgonderzoek aan te koppelen of er zelfs een hele masterproeflijn aan te wijden. Daar kan immers geen beter moment voor zijn dan nu: het project rond de actieve openbaarmaking van de inspectieverslagen van de Vlaamse kinderopvangvoorzieningen moet nog starten.

## Bibliografie

Bauhr, M. & Grimes, M. (2014) Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability. *Governance* 27(2), 291– 320.

Bauhr, M., Czibik, A., de Fine Licht, J. & Fazekas, M. (2019) Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption, *Governance*, 1-29

Bavorová, M., & Hirschauer, N. (2012). Producing compliant business behaviour: disclosure of food inspection results in Denmark and Germany. *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 7(1), 45-53.

Beke, W. (2019) Beleidsnota 2019-2024 Welzijn Volksgezondheid en Gezin

Bekkers, V.J.J.M, (2012) NWO / Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs, Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten, Themaproject 4: Ouderbetrokkenheid bij schoolbeleid, Eindrapport, Erasmus Universiteit Rotterdam

Brans, M., Giesbers A., & Meijer A. (2008). Alle ogen op de ziekenhuizen gericht? De effecten van openbaarheid van prestatiegegevens, *Bestuurswetenschappen*, 62/2, 32-52.

Bokhorst, M. & Van Erp, J. (2017), *Van transparantie naar responsiviteit, Ontwikkeling van de omgevingsgerichtheid van toezichthouders*, Verkenning in opdracht van de Inspectieraad, Utrechtse School voor Bestuur en Organisatie

Bokhorst, M. & Van Erp, J. (2018), Transparantie van kwaliteitsoordelen, *Tijdschrift voor Toezicht*, 1, 4-15

Bovens, M.A.P. & Schillemans, T. (2009), *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Lemma

Bovens, M.A.P. & 't Hart, P. (2005) Publieke verantwoording: zegen en vloek, in Bakker W. & Yesilkagit K. (2005), Publieke verantwoording, Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken, Jaarboek Beleid en Maatschappij 2004/2005, 245 – 264, Amsterdam: Boom

Cucciniello, M., Porumbescu, G.A. & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77: 32-44



- D'haese, R. (2010) *Ontwikkeling van een juridisch kader voor zorginspectie*. Rapport van een onderzoek in opdracht van de Vlaamse Gemeenschap Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, KUL, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Instituut voor sociaal recht.
- De Bruijn, H., (2004), Meetbaarheid en maakbaarheid, Over de perverse gevolgen van prestatiemeting, *De Academische Boekengids*, 45, 9-11.
- Delnoij, D. (2009). Zicht op kwaliteit. *Transparantie in de zorg vanuit patiëntenperspectief*. Oratie. Universiteit van Tilburg.
- De Vries, F. (2016) *Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder?* Inaugurale rede, Rijksuniversiteit Groningen.
- De Vries, F. (2018), De rol van transparantie bij regel naleving, *Jaarboek Compliance 2018*, 155-170
- Doorenbos, D.R. (2007), *Naming and shaming* Oratie Universiteit Nijmegen, Serie Onderneming en Recht, 38, Deventer: Kluwer 2007.
- Douglas, S. & Meijer, A. (2016) Transparency and Public Value—Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities, *International Journal of Public Administration*, 39:12, 940-951
- Dowling C., Knechel, W.R. & Moroney R. (2018) Public oversight of audit firms: The slippery slope of enforcing regulation, *Abacus*, 54/3, 353-380
- Dujardin, M. (2012). *Over de actieve openbaarmaking van het instellen van verscherpt toezicht door de Inspectie voor de gezondheidszorg*. Masterscriptie, Universiteit van Amsterdam
- Ehren, M.C.M. (2006), Toezicht en schoolverbetering. Dissertatie. Delft: Eburon
- Fombrun, C.J. & Van Riel, C.B.M. (2004). *Reputatiemanagement. Hoe succesvolle ondernemingen bouwen aan sterke reputaties*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. In Burchell, G., Gordon, C. & Miller, P. The Foucault effect: studies in governmentality, pp 87–104. Chicago: University of Chicago Press.
- Fung, A, M Graham en D. Weil (2007). Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency. Cambridge: Cambridge University Press.

- Fussel Sisco, H. & McCorkindale T. (2013). Communicating “pink”: An analysis of the communication strategies, transparency, and credibility of breast cancer social media sites. *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, 18, 287– 301
- Grimmelikhuisen, S.G. 2012. Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government. Dissertatie, Universiteit Utrecht
- Hirschman, A. (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- Hofman, R.H., Vandenberghe, R. & Dijkstra B.J. (2008), *Innovatie en schoolontwikkeling*, BOPO Review kwaliteitszorg Groningen: GION/RUG
- IAVA, Interne Audit van de Vlaamse Administratie (2013) *Thema-audit inspectie/handhaving – globaal rapport*, referentie 1201 027, 11 maart 2013
- Ingrams, A. (2018) Transparency for results: testing a model of performance management in open government initiatives, *International Journal of Public Administration*, 41/13, 1033-1046
- Inspectie van het onderwijs (2011) *Selectief en slagvaardig, werken met de WOT (2000-2010)*
- ILT, Inspectie Leefomgeving en Transport (2016), *Een nieuwe ILT-visie op openbaarheid*, 24 mei 2016
- Islam, R. (2006) Does more transparency go along with better governance? *Economy & Politics*, 18, 121-167
- Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht en Governance*. Universiteit Twente: oratie.
- Janssens, F.J.G. & Visscher, A.J. (2004). Naar een kwaliteitskaart voor het primair onderwijs. *Pedagogische Studiën*, 81(5), 371-383.
- Janssens, F.J.G. (2008) Scholen op de kaart: effecten en neveneffecten van de publicatie van schoolprestaties in Nederland, 97-115, in *Vlaamse onderwijsraad (2008) Publieke informatie over scholen – een verkenning*, Antwerpen – Apeldoorn, Garant
- Janssen, J., Hulpia, H., Daems, M., Declercq, B., Van Cleynenbreugel, C., Laevers, F. & Vandebroek, M. (2016). *MeMoQ Deelrapport 13. Nulmeting: De ouderbevraging*. Brussel – Gent – Leuven: Kind & Gezin – UGent – KU Leuven.
- Karsten, S., Dijkstra, A.B., Veenstra, R., Visscher, A., & Waaslander, S. (2001). ‘De kwaliteit van scholen in de openbaarheid. Over publieke verantwoordelijkheid in het onderwijs’, 1-17,

in Dijkstra, A.B. Karsten, S., Veenstran R., & Visscher A.J. *Het oog der natie. Scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Van Gorcum.

Kind & Gezin (2014) Een pedagogisch raamwerk voor de kinderopvang van baby's en peuters (versie september 2014)

Kinderrechtencommissariaat (2012) *Kinderopvang als kwaliteitsvolle basisvoorziening*, Advies naar aanleiding van de hoorzitting over het ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters

KOOP Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (2018) Actief openbaar – haalbaarheid ontsluiting overheidsinformatie, in opdracht van Ministerie van BZK

Kwan, T.C.T. (2019) Fears and tears of transparency and disclosure: controversies and politics of school profiles in Hong Kong Since 2000, *Education and Urban Society*, 51, 1106 –1126

Marshall, M.N., Shekelle, P.G., Davies, H.T.O. & Smith, P.C. (2003) Public reporting on quality in the United States and the United Kingdom, *Health Affairs*, 3 (22), 134-148

Matthews, P. & Sammons, P. (2004). *Improvement through Inspection*. London: Ofsted.

Meijer, A.J. (2004). *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Meijer, A.J. (2005a) *Concurreren, leren en benchmarken. Eindrapportage van de deelevaluatie van informatie van Onderwijsinspectie op Internet: effecten op gedrag en besluiten van schoolbesturen, directies en docenten*. In opdracht van de Inspectie van het Onderwijs

Meijer, A.J. (2005b). *Vreemde ogen dwingen. Maatschappelijke controle in de publieke sector*. *Bestuurskunde*, 14 (1), 25-31.

Meijer, A.J. (2007a) Publishing public performance results on the Internet Do stakeholders use the Internet to hold Dutch public service organizations to account? *Government Information Quarterly*, 24, 165 - 185.

Meijer, A.J. (2007b) Does Transparency lead to more Compliance? *European Food and Feed Law Review*, 5, 264 – 269.

Meijer, A. (2008) *Openbaarmaking van handhavingsinformatie. Leren van de ervaringen van Deense en Limburgse toezichhouders*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag

- Meijer, A. (2013) Understanding the complex dynamics of transparency, *Public Administration Review*, 73, 429–439
- Meijer, A., Homburg, V. & Bekkers, V. (2007). *Toezicht 2.0. Onderzoek naar toezicht, transparantie, burgers en compliance in het informatietijdperk*. Den Haag: Alliantie ICT en Vitaal Bestuur
- Meijer, A., 't Hart, P. & Worthy B. (2015) Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework, *Administration & Society*, 1–26
- Mertens, F. (2006), *Toezicht in een polycentrische samenleving*, Inaugurale rede, Technische Universiteit Delft
- Mertens, F. (2009) *De regulerende staat, Ontwikkeling van het toezicht door inspecties*, Den Haag: Nederlandse school voor Openbaar Bestuur
- Michener, G. (2019) Gauging the impact of transparency policies, *Public Administration Review*, 79, 136-139
- Michiels, F.M.C.A (2006) *Houdbaar handhavingsrecht*, Oratie Universiteit van Tilburg, Deventer: Kluwer
- Michielsens, P. (2008) Kansen en risico's van (actieve) openbaarheid van inspectieverslagen, 115-127, in *Publieke informatie over scholen – een verkenning*, Antwerpen: Garant
- Mooijman, M., Van Dijk, W. W., Van Dijk, E., & Ellemers, N. (2017). On sanction-goal justifications: How and why deterrence justifications undermine rule compliance', *Journal of Personality and Social Psychology*, 112, 577-588.
- Moore, S. (2018) Towards a sociology of institutional transparency: openness, deception and the problem of public trust, *Sociology*, 52, 416–430
- Murphy K. (2017) Procedural justice and its role in promoting voluntary compliance, in 'Regulatory Theory: Foundations and Applications'.
- Navarro Galera, A., Ruiz Lozano, M., Tirado Valencia, P. & de los Ríos Berjillos, A. Promoting Sustainability Transparency in European Local Governments: An Empirical Analysis Based on Administrative Cultures, *Sustainability*, 9, 432.
- Onderwijsraad (2013) *Publieke belangen dienen. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*, Den Haag.

OECD, Organization of Economic Cooperation and Development (2004), Principles of Corporate Governance,

Parella, K. (2018) Reputational Regulation, *Duke Law Journal*, 67, 907-979

Pawson, R. (2002) Evidence and Policy and Naming and Shaming, *Policy Studies*, 23, No 3/4, 211-230

Pieterse, W. (2010) *Hoe centraal staat de burger op uw website?* Universiteit Twente i.s.m. Sdu Uitgevers,

Piotrowski, S., Grimmelikhuisen, S. & Deat, F. (2019), Numbers over Narratives? How Government Message Strategies Affect Citizens' Attitudes, *Public performance and management review*, 42/5, 1005-1028

Pope, C., Mays, N. & Popay, J., (2007) Synthesizing qualitative and quantitative health evidence. A guide to methods. McGraw Hill

Put, J., Verdeyen, V. (2011) *Overheidsinstrumentarium in de zorgsector*. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, rapport 22

Research voor beleid (2009) *Openbaarmaking van controlegegevens van de NVWA - een evaluatie van de beleidsdoelstellingen*. In opdracht van het Ministerie van VWS,

Reuveny, J.J. (2011) Naming and shaming en de Wet openbaarheid van bestuur, in: *Genoemd en gedoemd? Over actieve openbaarmaking door bestuursorganen* (Preadviezen Jonge VAR 2011), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2, 13-51.

ROB, Raad voor het openbaar bestuur (2012) *Gij zult openbaar maken, Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*

SAR WGG, Strategische Advies Raad Welzijn Gezondheid Gezin (2014), *Kwaliteitsborging en toezicht door derden*, reflectienota in opdracht van Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Jo Vandeurzen

Scholtes, E. (2007), Toezichthouders en transparantie, in: Leeuw, F., Kerseboom, J.S. & Elte, R. *Turven, tellen, toetsen: Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers

SEO Economisch Onderzoek (2019) *Effecten openbaarmaking inspectiegegevens Inspectie SZW*, SEO-rapport nr. 2019-05, In opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector, *International Journal of Public Administration*, 18, 277-310.

Taylor, C. (2004) *Modern Social Imaginaries*. Durham, Duke University Press.

Teppers, E., Schepers, W., & Van Regenmortel, T. (2019). Het gebruik van en de behoefte aan kinderopvang voor baby's en peuters jonger dan 3 jaar In het Vlaamse Gewest, Steunpunt WVG, rapport 25, juli 2019

Thompson, S., De Burger, R., & Kadri, O. (2005). The Toronto food inspection and disclosure system: a case study. *British Food Journal*, 107(3), 140-149.

Tyler, T. (1990). *Why people obey the law?* New Haven CT: Yale University Press.

Vandenbroeck, M. & Laevers, F. , (2016). *MeMoQ Deelrapport 15. Inhoud en opzet van een norm voor de pedagogische kwaliteit*. Brussel – Gent – Leuven: Kind en Gezin – UGent – KU Leuven.

Vandenbroeck, M., Laevers, F., Hulpia, H., Daems, M., Declercq, B., Janssen, J., & Van Cleynenbreugel, C. (2016). *MeMoQ Deelrapport 14. Samenvatting van de nulmeting*. Brussel – Gent – Leuven: Kind en Gezin – UGent – KU Leuven.

Vandeurzen, J. (2009) Beleidsnota 2009-2014 Welzijn Volksgezondheid en Gezin

Vandeurzen, J. (2014) Beleidsnota 2014-2019 Welzijn Volksgezondheid en Gezin

Vandeurzen, J. (2018) Beleidsbrief 2018-2019 Welzijn Volksgezondheid en Gezin

Van de Walle, S. Roberts, A. (2008), Publishing performance information: an illusion of control? In: Van Dooren W. & van de Walle S., *Performance Information in the public sector*. London: Palgrave, 211-226.

Van Erp, J.G. (2008a) 'Naming en shaming in het contractenrecht? Het reputatie-effect van schadevergoedingen tussen ondernemingen', in Van Boom, W., Giesen. I. & Verheij, A. *Gedrag en Privaatrecht. Over gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke vraagstukken*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Van Erp, J.G. (2008b) Reputational Sanctions in Private and Public Regulation . *Erasmus Law Review*, Vol. 1, No. 5, 145-162

Van Erp, J.G. (2009) *Naming en shaming in het markttoezicht: een onderzoek naar de openbaarmaking van sancties op de financiële markt*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers

- Van Erp, J.G. & Mein, A.G. (2013) *Evaluatie actieve openbaarmaking toezichtrapporten IGZ*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Van Lancker, W. & Vandenbroeck, M (2019) De verdeling van de kinderopvang in Vlaanderen en in de centrumsteden: spanning tussen de economische en sociale functie van kinderopvang', Centrum voor Sociologisch Onderzoek: Leuven
- Van Thiel, S. & Leeuw, F.L. (2002) The performance paradox in the public sector, *Public Performance & Management Review*, 25/3, 267-281
- Van Wingerde, C.G. (2012) *De afschrikking voorbij*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers,
- Vlaamse Ombudsdienst (2017) Jaarverslag 2016
- Vlaams Patiëntenplatform (2012) Standpunt Transparantie over kwaliteit van zorg
- Vliek, M.L.W. (2017) 'Schandpaal of schouderklop, handhaving door "naming en shaming" en "naming en faming"', Boomcrominologie, Den Haag
- Vogels, R., (2002) *Ouders bij de les. Betrokkenheid van ouders bij de school van hun kinderen*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Waring J. (2007) Adaptive regulation or governmentality: patient safety and the changing regulation of medicine. *Sociology of Health and Illness*, 29(2),163-179.
- Weil, D., Fung, A., Graham, M., & Fagotto, E. (2006). The effectiveness of regulatory disclosure policies. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 25(1), 155-181.
- Weil, D., Graham, M. & Fung, A. (2013) Targeting Transparency, *Science* , 340, 1410-1411
- WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), Bewijzen van goede dienstverlening, Amsterdam University Press
- Zaslavsky (2001) in Damman, O.C., Hendriks, M., Rademakers, J., Spreeuwenberg, P., Delnoij, D.M., & Groenewegen, P.P. (2012). Consumers' interpretation and use of comparative health information on the quality of health care: the effect of presentation approaches. *Health Expectations*, 15, 197-211