

*Legitimate Goal-Based Regulation in a Hybrid Multi-
Actor Regulatory Regime
(GOBAREG)*

**D6.3 Masterclass #3 Dialogue group for
inspectors and enforcers
17/12/2025**

Abstract (EN)

The Masterclass on inspection, supervision and enforcement with the dialogue group of inspectorates and enforcers was organized as part of the GOBAREG project to discuss the implications of goal-based regulation, open norms, and principle-based regulation for inspection and enforcement practices. The event aimed to bring together researchers, policymakers, inspectors and practitioners to exchange experiences and reflect on the challenges these regulatory approaches create for legal certainty, enforceability, and equality. Presentations and discussions focused on how supervisors can conduct effective oversight when regulations provide more discretion and flexibility, and how this affects inspection frameworks, enforcement strategies, and interactions with regulated sectors and stakeholders. Particular attention was given to sector differences, the balance between control and guidance, and the skills and instruments required for inspectors working with open norms. The dialogue group therefore served to discuss foreign experiences and research, preliminary insights from the GOBAREG research and to discuss practical perspectives from stakeholders.

With the group of inspectorates and enforcers – about 30 participants from different sectors-, we discussed the following in a hybrid format:

- Two presentations and discussions from Dutch research on the effects and conditions for open norms by both **prof. dr. Marieke van Genugten** (Radboud Universiteit Nijmegen) and **prof. dr. Judith van Erp** (Universiteit Utrecht), and
- Experiences from the Dutch Inspectorates brought by **Dr. Pieter Welp** (Nederlandse Inspectieraad),
- Put in dialogue with interim insights from the GOBAREG project as brought by **Prof. dr. Koen Verhoest**.

Abstract (NL)

De masterclass over toezicht en handhaving met de dialooggroep van inspecties en handhavers werd georganiseerd als onderdeel van het GOBAREG-project om de implicaties van doelgerichte regelgeving, open normen en op principes gebaseerde regelgeving voor inspectie-en handhavingspraktijken te bespreken. Het evenement was bedoeld om onderzoeks, beleidsmakers, inspecteurs en praktijkdeskundigen samen te brengen om ervaringen uit te wisselen en te reflecteren op de uitdagingen die deze reguleringsbenaderingen met zich meebrengen voor rechtszekerheid, handhaafbaarheid en gelijkheid. Presentaties en discussies richtten zich op de vraag hoe toezichthouders effectief toezicht kunnen houden wanneer regelgeving meer discretie en flexibiliteit biedt, en hoe dit van invloed is op inspectiekaders, handhavingsstrategieën en interacties met

gereguleerde sectoren en belanghebbenden. Bijzondere aandacht werd besteed aan sectorverschillen, de balans tussen controle en begeleiding, en de vaardigheden en instrumenten die inspecteurs nodig hebben bij het werken met open normen. De dialooggroep diende dus om relevante ervaringen en onderzoek uit het buitenland te bespreken, eerste inzichten uit het GOBAREG-onderzoek te bespreken als om praktische perspectieven van belanghebbenden te bespreken.

Met de groep van inspectiediensten en handhavers – ongeveer 30 deelnemers uit verschillende sectoren – bespraken we in een hybride opzet het volgende:

- Twee presentaties en discussies over Nederlands onderzoek naar de effecten en voorwaarden van open normen door zowel **prof. dr. Marieke van Genugten** (Radboud Universiteit Nijmegen) als **prof. dr. Judith van Erp** (Universiteit Utrecht), en
- Ervaringen van de Nederlandse inspecties, gepresenteerd door **dr. Pieter Welp** (Nederlandse Inspectieraad),
- In dialoog gebracht met tussentijdse inzichten uit het GOBAREG-project, gepresenteerd door **prof. dr. Koen Verhoest**.

**Denk- en dialooggroep
Masterclass
Toezicht en Handhaving**

**Toezicht en handhaving bij doel- of
principeregelgeving en open normen**



GOBAREG
INNOVATING FOR LEGITIMATE REGULATION

www.uantwerpen.be/gobareg gobareg@uantwerpen.be

UHASSELT Universiteit Antwerpen

17 December 2025, Brussel

1

**Bedankt
voor de
interesse !**

GOBAREG
INNOVATING FOR LEGITIMATE REGULATION

UHASSELT
KNOWLEDGE IN ACTION

Universiteit Antwerpen

2

Types van regelgeving



Middelregelgeving

Doel- of principeregelgeving, open normen

- Twee centrale concepten, maar in realiteit is er zelden regelgeving die volledig doelgebaseerd of middelgebaseerd is, maar heeft regelgeving veeleer een hybride vorm met kenmerken of combinaties van beide types.
- Regelgeving zit op een continuüm tussen doel- en middelregelgeving.
- **Doel- en middelregelgeving kunnen elkaar aanvullen**



3

3

Types van regelgeving en toezicht



Middelregelgeving	Doel- of principeregelgeving, open normen
Duidelijke regels volgen; geen flexibiliteit in handhaving	Onduidelijkheid maar meer flexibiliteit voor nalevers & handhaving
Minder discretie voor toezichthouders	Meer discretie voor toezichthouders
Uitvoering van specifieke regels	Kwaliteit & effectiviteit van prestatie
Checklist	Afgesproken interpretatiekaders voor toezichthouders



4

4

Uitdagingen en kansen



Spanning tussen **vertrouwen, handelingsruimte en flexibiliteit**

versus

rechtszekerheid, handhaafbaarheid en gelijkberechtiging

- Minder aanknopingspunten en éénduidige checklists
- Meer interpretatieruimte
- Meer nood aan overeenstemming hoe te interpreteren en aan aanvaarde interpretatiekaders en meetinstrumenten
 - Intern met mede-toezichhouders en handhavers
 - Extern met beleids- en regelmakers, stakeholders en sector
- Nood aan vermijden van (onbedoelde) herregulering (terug dichttimmeren)

5

Focusvragen



1. Indien gekozen wordt voor nieuwe vormen van regelgeving, die minder gedetailleerd voorschrijven hoe de reguleerde zich moet gedragen, maar meer het doel of principes voorschrijft die moeten worden bereikt (zoals bij doelregelgeving, principe-regelgeving en open normen), wat betekent dit voor het toezicht? **Op welke manier kan er goed toezicht gevoerd worden bij open normen, doelregelgeving en principe-regelgeving? Wat betekent dit voor de handhaving?**
2. Wat impliceert de keuze voor open normen, doelregelgeving of principe-regelgeving voor **de omgang met en de betrokkenheid van de belangenorganisaties, gereguleerden en begunstigen?** En voor de **onderlinge afstemming tussen regelmakers, toezichhouders en handhavers?**
3. En wat betekent dit alles voor **hoe zo'n open normen, doelregelgeving en principe-regelgeving wordt opgesteld door de beleids- en regelmakers?**
4. **Welke capaciteiten, instrumenten, vaardigheden en benaderingen** kunnen inspectiediensten /toezichhouders/handhavers gebruiken om goed met dergelijke regelgeving om te gaan?
5. Kan er geleerd worden uit **interessante praktijken in binnen- en buitenland?**

6

Programma



12.00. Verwelkoming door prof. Dr. Koen Verhoest (projectleider GOBAREG – UAntwerpen) (met broodjes)

12.15-13.00: Setting the scene: wat weten we vanuit wetenschappelijk onderzoek over toezicht en handhaving in de context van open normen, doelregelgeving en principeregeling en de uitkomsten daarvan?

Korte pitch door prof. dr. Marieke van Genuchten (Radboud Universiteit Nijmegen) vanuit onderzoek bij de onderwijsinspectie, gevolgd door een korte discussie van de eerste algemene bevindingen vanuit het GOBAREG project door prof. Dr. Koen Verhoest.

13.00-14.45: Een gestructureerde open discussie in twee subgroepjes, die met een korte pitch/reflecties door prof. Dr. Koen Verhoest en Prof. dr. Judith van Erp (Utrecht Universiteit) en dr. Pieter Welp van de Nederlandse Inspectieraad

14.45-15.00: Afsluiting van de dialoog- en denkgroep met take-aways en planning volgende werkzaamheden/bijeenkomst van de dialoog- en denkgroep

7

Spelregel



What is said in this room, stays in this room

8

Slide 9 features a red background with the text "Wie zit er in de zaal?" in white. It includes the GOBAREG logo (GOBAREG INNOVATING FOR LEGITIMATE REGULATION) in a white circle at the top center and bottom left. The University of Antwerp logo (Universiteit Antwerpen) and the UHASSELT logo (UHASSELT KNOWLEDGE IN ACTION) are positioned on the right side. A small "EG" logo is in the top right corner, and a small "UHASSELT" logo is in the bottom left corner.

9


Slide 10 features a red background with the text "Korte voorstelling GOBAREG project" and "Prof. dr. Koen Verhoest" in white. It includes the GOBAREG logo (GOBAREG INNOVATING FOR LEGITIMATE REGULATION) in a white circle at the bottom left. The University of Antwerp logo (Universiteit Antwerpen) and the UHASSELT logo (UHASSELT KNOWLEDGE IN ACTION) are positioned at the bottom left. A small "EG" logo is in the top right corner, and a small "UHASSELT" logo is in the bottom left corner.

10




Projectteam: professoren

Prof. dr. Koen Verhoest	Bestuurskunde, Universiteit Antwerpen
Prof. dr. Peter Bursens	Politieke Wetenschappen, Universiteit Antwerpen
Prof. dr. Patricia Popelier	Rechten, Universiteit Antwerpen
Prof. dr. Stéphanie De Somer	Rechten, Universiteit Antwerpen
Prof. dr. Samantha Bielen	Rechtseconomie, Universiteit Hasselt



11

11



Projectteam: onderzoekers


Dr. Lise Frehen	Senior onderzoeker
Danika Pieters, Emily Goris	Valorisatiemanagers
Cassandra Willems	Onderzoeker FWO
Belén Garcia-Guisasola	Onderzoeker
Amber van Heerebeek	Onderzoeker
Loes Reijnders	Onderzoeker
Nathan Herrebosch	Onderzoeker






 

12

12

Voorstelling project



-  Omstandigheden en condities waaronder doelregelgeving,
-  op een **legitieme** manier georganiseerd kan worden,
-  in een context van **hybride** regelgeving,
-  opdat het de verwachte **uitkomsten** kan realiseren,
-  en rekening houdend met de noden van alle **betrokken actoren**.

UNHASSELT Universiteit Antwerpen 13

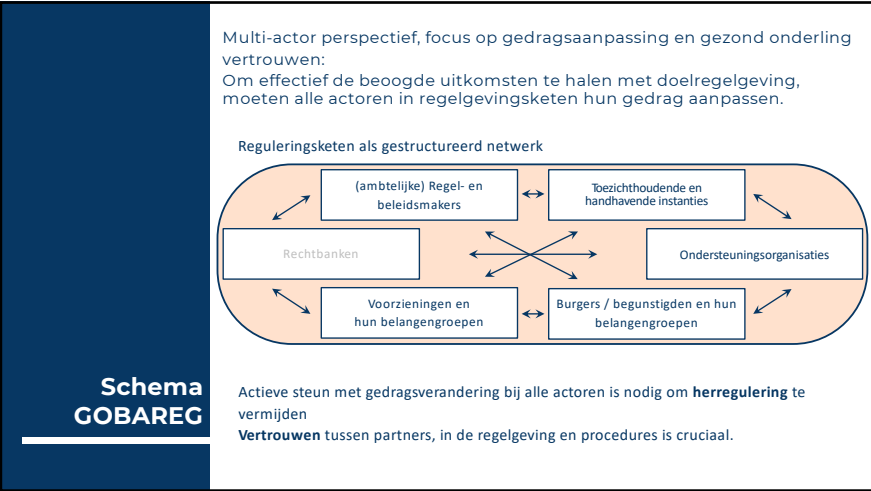
13

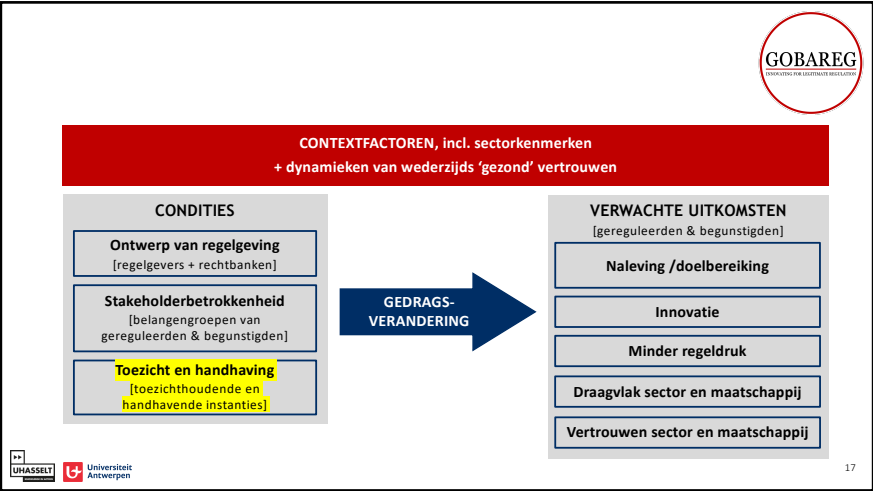
SBO-project

In welke context en onder welke voorwaarden kan doelregelgeving op een legitieme manier georganiseerd worden zodat het de beoogde uitkomsten behaalt?

Valorisatie instrumenten/activiteiten	Via fundamenteel wetenschappelijk onderzoek
 Kennisplatform  Toolkit { Checklists Handleidingen Praktijken Beleidsinstrumenten  Training  Beleidsadviezen  Conferenties, masterclasses en dialooggroepen voor professionals	<ul style="list-style-type: none"> Vernieuwende, genuanceerde wetenschappelijke onderbouwing Multi-methode onderzoek Interdisciplinaire kennis/expertise van ervaren onderzoeksteam Multi- sector: Ontwikkeling van inzichten die sector-overstijgend kunnen gebruikt worden

14





17

Schema GOBAREG

Het draagvlak voor gedragsverandering en actieve steun aan doelregelgeving wordt bepaald door percepties op vier vlakken:



Organisaties en individuen zullen **doelregelgeving meer actief steunen indien perceptie dat:**

- De regelgeving een goede combinatie van handelingsvrijheid én rechtszekerheid biedt Regelontwerp
- De stakeholders/belangengroepen voldoende én evenwichtig inspraak hebben doorheen het proces Betrokkenheid belangengroepen
- De processen van handhaving en toezicht op een gepaste manier verlopen** **Toezicht- en handavingsstijl- en capaciteit**
- De verwachte uitkomsten worden bereikt Naleving, innovatie, regeldruk, vertrouwen


Maar **sectorcontext** is belangrijk: doelregelgeving niet altijd geschikt

18


Methode





**DESK RESEARCH
EN JURIDISCHE ANALYSE**



SURVEYS



**DIEPTE-INTERVIEWS EN
FOCUSGROEPEN**



19

19

**Eerste wetenschappelijke inzichten over
(uitkomsten van) toezicht en handhaving bij
open normen, doelregelgeving en
principeregelgeving**



**Prof. dr. Koen Verhoest (Universiteit Antwerpen)
Prof. dr. Marieke van Genuchten
(Radboud Universiteit Nijmegen)**

20

Zijn er indicaties over de uitkomsten
bij doel/principeregelgeving of open
normen met aangepast toezicht?

GOBAREG

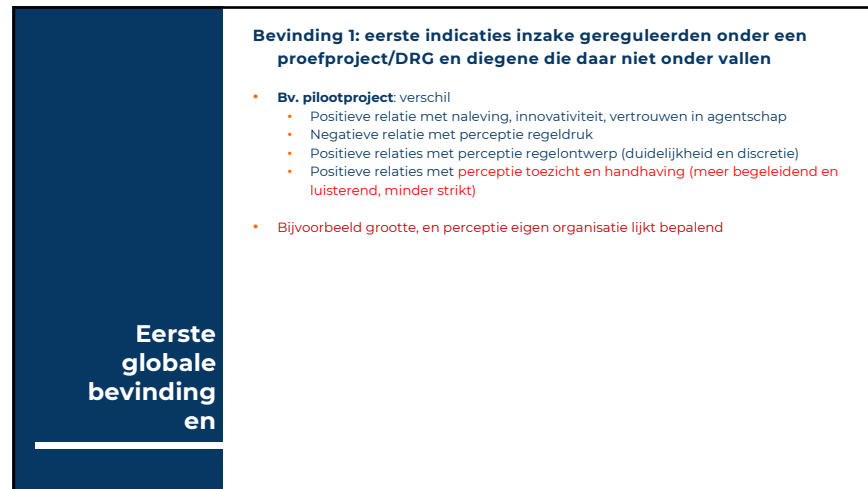
21



22



23



24

Eerste globale bevinding en

Bevinding 2: een relatie van gepercipieerde regelontwerp, belangenbetrokkenheid en toezicht/handhaving met de uitkomsten

- regressies met controle voor socio-demografische kenmerken, persoonlijke attitudes, perceptie op capaciteit eigen organisatie, actor, sector...
- Afhankelijk van gedraaid model:
 - **Naleving** (eigen en andere gereuleerden): positief effect van
 - Regelontwerp: Gepercipieerde duidelijkheid en **discretie van regels**
 - **Betrokkenheid van belangengroepen** (rekening houdend met belangen)
 - Capaciteit toezicht/handhaving en **Houding (informerend/begeleidend)**
 - **Innovativiteit** (eigen en andere voorzieningen): positief effect van
 - Regelontwerp: Gepercipieerde duidelijkheid en **in sommige modellen, van gepercipieerde discretie**
 - **Betrokkenheid van belangengroepen** (rekening houdend met belangen)
 - Capaciteit toezicht/handhaving en **Houding (strikt/begeleidend)**

25

Eerste globale bevinding en

Bevinding 2: een relatie van gepercipieerde regelontwerp, belangenbetrokkenheid en toezicht/handhaving met de uitkomsten

- **Gepercipieerde regeldruk**: effect van
 - Regelontwerp: **Negatief effect van gepercipieerde discretie in regels** (dus minder regeldruk)
 - Negatief effect van betere afstemming toezicht/handhaving: **positief effect van strikte en strenge houding van toezicht en handhaving**
- **Overtuiging nut regels en internalisatie van regels bij gereuleerden**: positief effect van
 - Regelontwerp: Duidelijkheid van regels en **discretie (bij overtuiging)**
 - **Betrokkenheid van belangengroepen** (rekening houdend met belangen)
 - Afstemming toezicht/handhaving en houding (begeleidend, en bij internalisering strikt gemengd)
- **Vertrouwen in werking regelgevend regime (kunnen gebruikers er op vertrouwen dat daadwerkelijk kwaliteitsvolle dienstverlening wordt aangeboden)**: positief effect van
 - Regelontwerp: Duidelijkheid van regelgeving
 - **Betrokkenheid van belangengroepen** (rekening houdend met belangen)
 - Capaciteit toezicht/handhaving en informerende, begeleidende en luitsterende toezichtstijl

26

Eerste globale bevinding en

Even tussendoor: het belang van feitelijke grootte en gepercipieerde capaciteit van eigen organisatie

- **Feitelijke grootte van gereuleerde (afhankelijk van sector):** positieve samenhang met
 - Inschatting minder risico voor doelregelgeving
 - Gepercipieerde duidelijkheid én – niet lineair - **discretie van regels**
 - Capaciteit toezicht/handhaving en houding
 - Innovativiteit (andere) voorzieningen
- **Maar nog crucialer is: Gepercipieerde capaciteit eigen organisatie qua financiën, personeel en informatie.** Op totale data, duidelijke positieve samenhang met
 - Inschatting geschiktheid kwaliteit als doel (maar meer perceptie van risico die doelregelgeving moeilijk maakt)
 - Duidelijkheid regelgeving en duidelijkheid gevolgen niet-naleving, alsook **discretie in regelgeving en discretie doelbepalingen**
 - Capaciteit en afstemming toezicht/handhaving en gepercipieerde en gewenste **houding (informerend, begeleidend en luisterend)**
 - Naleving; overtuiging nut regels (intrinsieke motivatie) en internalisering regels
 - Innovativiteit

27

Zijn er indicaties over de uitkomsten van 'principle-based inspection'?

Onderzoek Radboud Universiteit
Nijmegen bij Nederlandse
Onderwijsinspectie

28

De impact van principle-based toezicht

Woensdag 17 december 2025
Dialog- en denkgroep

Marieke van Genugten
(marieke.vangenugten@ru.nl)

29

PRINCIPLE-BASED TOEZICHT

- Toezicht niet op basis van controleren en sanctioneren, maar op basis van verantwoordelijkheid, wederkerigheid en vertrouwen
- Standaarden die algemene en breed geformuleerde normen en principes bevatten
- Twee sets van toezichtpraktijken
 - Overtuiging: via maatwerk, open dialoog en feedback
 - Metaregulering: zelfregulering en organisatielieren

30

ONDERZOEK VERNIEUWD TOEZICHT ONDERWIJSINSPECTIE

- Impact van een principle-based benadering
NB. door de ogen van de betrokkenen in het onderwijs!
- Twee studies:
 1. System dynamics om zicht op impact te krijgen
 2. Kwantitatieve toetsing van de eerste studie
- Aanvankelijke dataverzameling: Honingh et al. (2020). *Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

UITGANGSPUNTEN VAN HET ONDERWIJSTOEZICHT

- Aanspreekbaarheid van besturen op verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit
- Naast borging basiskwaliteit, stimuleert onderwijsinspectie onderwijsorganisaties om voortdurend te verbeteren
- Geen gedetailleerde indicatoren meer vanuit de onderwijsinspectie, maar aantal kernpunten
- Om zo ruimte te geven om eigen strategie en kwaliteitssystem te ontwikkelen
- Focus op kwaliteit en zelfreflectie daarop

UITGANGSPUNTEN VAN HET ONDERWIJSTOEZICHT

- Onderwijsinspectie gaat daarbij uit van variatie in het veld
 - tussen besturen; de competenties van het bestuur; de visie, ambities en ontwikkeling van de scholen in hun context
- Werking van feedback via besturen die aanzet tot reflectie en verbetering
- Aansluiten bij de organisatie

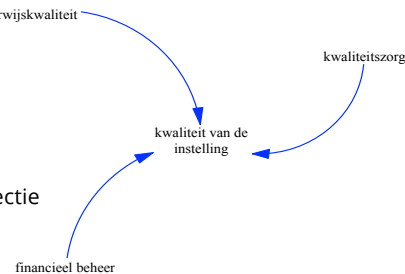
33

STUDIE 1: GROUP MODEL BUILDING

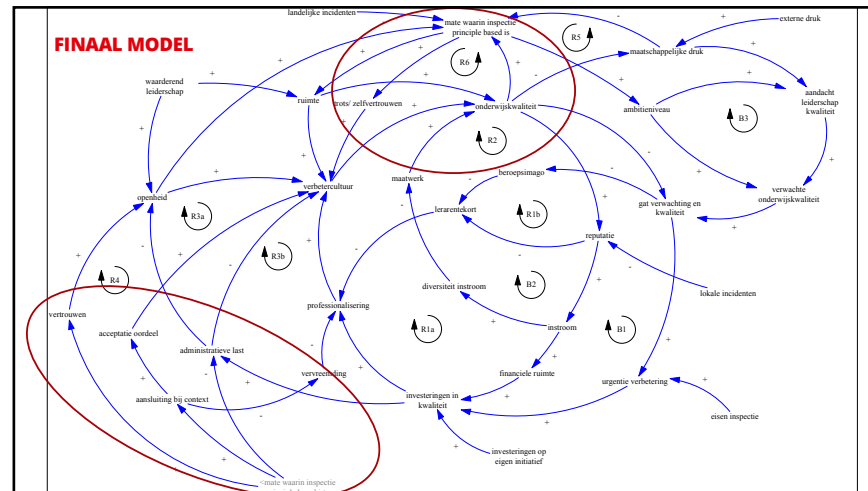
- Op zoek naar (on)bedoelde effecten dus inductief
- Onderwijsorganisatie als systeem
- Twee rondes (10 sessies; n=79; 10 diagrammen)
- Naar finaal model

Stappen tijdens de GMB-sessies

- Stap 1 het systeemgedrag
- Stap 2 aangrijpingspunten van inspectie



34



37

STUDIE 1: GROUP MODEL BUILDING: INSPECTIE

- Toezicht grijpt *niet direct* aan op variabelen die belangrijk zijn om onderwijskwaliteit te versterken
- Principle-based vs rule-based:

“Ja ik heb wel een andere houding ervaren. Niet alleen vraag en antwoord maar dat je met elkaar in gesprek gaat en over bepaalde punten van gedachte kan wisselen en bij eerdere inspectiebezoeken was het meer zo van waar blijkt dat dan uit. En dat heb ik minder gehoord en dan ben je ook open en benoem je problemen ook.”

“Het vinkenlijstje van rule-based inspectie, volgens mij word je daar meer onzeker van en ga je ook minder op je handelen reflecteren. Dan ga je meer kijken of je lijstje goed is ingevuld en door. Wat wij merkten in ons team dat die overdaad aan papieren ook daar vandaan kwam. Uit onzekerheid. Het moet allemaal vastgelegd worden en gerapporteerd en dat brengt eerder dat met zich mee, kijk dit is ons stapeltje alsjeblieft. Als je in gesprek bent is dat een ander verhaal.”

38

STUDIE 1: GROUP MODEL BUILDING: PRINCIPLE-BASED TOEZICHT

- Principle-based toezicht en verbetercultuur
- Vertrouwen, verbinding en acceptatie

“Maar je kon nu dus van tevoren aangeven in je presentatie wat je sterke/zwakke punten zijn. Dus ben je meer open. En een kritiekpunt was dus ook geen aanval op wat we deden.”

“Dus hoe transparanter je bent, hoe meer zicht de inspectie ook krijgt op eigen verbeterpunten van de school en scholen.”

“Een principle-based onderzoek kan ook tot een negatief oordeel leiden, maar dan is het constructiever van toon en ervaar je ook handvatten in hoe het beter kan. Terwijl je bij een rule-based stijl te maken hebt met protocollen en je alleen hoort dat iets niet in orde is. Principle-based heeft een soort growth mind set en daar kun je veel meer mee.”

STUDIE 1: GROUP MODEL BUILDING: PRINCIPLE-BASED TOEZICHT

- Principle based toezicht en verbetercultuur
- Ruimte en trots

“Ja, ik heb het gewoon zien gebeuren. Scholen krijgen directe feedback terug van de inspecteurs en die zijn gewoon heel enthousiast. Ze zeggen bijvoorbeeld dat ze een excellente school kunnen worden en je ziet daar leerkrachten gewoon fysiek groeien. Dus die staan de volgende dag nog veel beter onderwijs te geven. Dat is een spiraal omhoog.”

- Administratieve last

“Bijvoorbeeld het maken van een toetsmatrijs, die er moet zijn. Natuurlijk probeer je er het beste van te maken om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Maar door deze eis verschuift onze focus op onderwijskwaliteit naar de achtergrond.”

STUDIE 1: GROUP MODEL BUILDING: PRINCIPLE-BASED TOEZICHT

- Principle based toezicht en ambitie
- Bij klachten over onderwijskwaliteit of een lage onderwijskwaliteit, ervaren respondenten dat de inspectie een minder principle-based benadering kiest, wat een toename van protocollen, grotere administratieve last en minder openheid tot gevolg heeft

"De politieke agenda. (...) Vervolgens gaat alles in de kramp, die kramp wordt bij inspectie neergelegd en inspectie legt die kramp bij ons neer. Die kramp wordt verlegd."

CONCLUSIE

- We zien versterkende patronen, maar de impact is niet direct
- De vraag is ook of de principle-based benadering op de juiste plekken wordt ingezet
- Want de benadering werkt/wordt toegepast waar het al goed gaat en wordt niet toegepast waar mogelijke voordelen het grootst zijn
- Daarmee lijkt een principle-based benadering niet zozeer een principiële keuze maar een beloning/verdiend vertrouwen

Conditie voor doelregelgeving

Onderzoek Universiteit Utrecht
Prof.dr. Judith Van Erp

43



DS-Waarde 1999

Goed Toezicht op Open Normen

prof. Judith van Erp

44

Achtergrond

De inrichting van het toezicht op de kinderopvang

Een verkenning van toezichtstelsels en de mogelijkheid van principle-based regulering

Prof. dr. Judith van Erp
Dr. Meike Bolhorst
Dr. Thomas van Huzen
m.m.v. Laura Schreuder en Quinta van Kelle

Hoe om te gaan met het verstrekken van guidance in het toezicht

Verslag van een onderzoek ten behoeve van de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur en andere toezichtorganisaties

Prof. dr. Judith van Erp (Universiteit Utrecht)
Dr. mr. Aute Kasdorp MBA (Supervision Strategy)

45

vertrekpunt

Multi-actor perspectief, focus op gedragsaanpassing en gezond onderling vertrouwen:
Om effectief de beoogde uitkomsten te halen met doelregelgeving, moeten **alle actoren** in regelgevingsketen hun gedrag aanpassen.

Reguleringsketen als gestructureerd netwerk

```

    graph TD
      A["(ambtelijke) Regel- en beleidsmakers"] <--> B["Toezichhoudende en handhavende instanties"]
      A <--> C["Rechtbanken"]
      A <--> D["Ondersteuningsorganisaties"]
      A <--> E["Voorzieningen en hun belangengroepen"]
      A <--> F["Burgers / begunstigen en hun belangengroepen"]
      B <--> C
      B <--> D
      B <--> E
      B <--> F
      C <--> D
      C <--> E
      C <--> F
      D <--> E
      D <--> F
      E <--> F
  
```

Actieve steun met gedragsverandering bij alle actoren is nodig om **herregulering** te vermijden
Vertrouwen tussen partners, in de regelgeving en procedures is cruciaal.

Schema GOBAREG

46

Voor- en nadelen van open normen voor onder toezicht gestelde organisaties

Voordelen:

- Flexibiliteit om in te spelen op de eigen context, maatwerk
- Ruimte voor experiment en innovatie
- Eigen verantwoordelijkheid van de onder toezicht gestelden versterken

Nadelen:

- Onzekerheid voor onder toezicht gestelden organisaties en hun klanten over de norm
- Hoge nalevingskosten voor onder toezicht gestelden organisaties

47

Randvoorwaarden voor effectieve principle-based regulation

1. Motivatie en competentie binnen organisaties om kwaliteit en veiligheid te monitoren, verbeteren en waarborgen, waaronder ook financiële armslag om hierin te investeren
2. Branche-brede professionele normen en controle hierop vanuit de sector, bv. door middel van certificering of visitaties
3. Afnemers of cliënten die kwaliteit kunnen onderscheiden en hierop hun keuzes baseren zodat kwalitatief goede dienstverlening concurrentievoordeel oplevert
4. Vertrouwen tussen sector en toezichthouder dat stimulerend en lerend toezicht mogelijk maakt
5. Competente, gezaghebbende toezichthouder met toezichtstijl passend bij open normen
6. Toezicht houdt voldoende zicht op specifieke risico's en kan hierop ingrijpen
7. Kwaliteitsverschillen mogen er zijn (ivm rechtszekerheid)

Contra-indicatoren: bv winstgedreven sector; schaarste; on-mondige klanten

Overigens: ook mengvormen mogelijk van middel- en doelregelgeving voor basiskwaliteit en kwaliteitontwikkeling



48

Risicogericht; management-based; bestuursgericht toezicht

- **Risicogestuurd toezicht:** onder toezicht gestelde organisaties met een hoger risicoprofiel, worden vaker en intensiever worden gecontroleerd dan organisaties met een lager risicoprofiel.
 - Ook organisaties met een laag risicoprofiel, moeten van tijd tot tijd steekproefsgewijs gecontroleerd worden.
 - Politiek draagvlak vereist
- **Management-based toezicht:** toezicht op de interne controlesystemen binnen een organisatie: systemen en processen voor kwaliteitsbewaking, veiligheidszorg; risicodetectie; trainingsprocedures, werkinstructies en protocollen.
 - Let op papieren werkelijkheid: steekproefgewijze controle werkvloer
- **Bestuursgericht toezicht:** organisaties ontwikkelen zelf evaluatie-indicatoren en evalueren zichzelf - toezicht richt zich op de kwaliteit van de evaluatie en het bestuur.
 - Organisaties worden onzeker en zoeken houvast

49

Benodigde competenties toezichthouders

- Kennis en inschattingsvermogen in de ernst van risico's
- Diepgaand inzicht in de processen en bedrijfsvoering van de onder toezicht gestelde organisaties om papieren rapportages op waarde te kunnen schatten
- Naast kennis van producten of diensten, ook bedrijfs- en organisatiekundige kennis nodig
- Methodologische kennis over risicoanalyses
- Gespreksvaardigheden met bv bestuurders

50

Toezichtstijl

- Samenspel met sector bij verbetercultuur; 'coachend en luisterend'
- Competente en proactieve toezichthouder met autoriteit ten opzichte van de sector
- Terughoudende opstelling ondanks verzoeken om vooraf invulling te geven aan open normen: voorkom 'herregulering'
- Gezag om achteraf invulling te geven aan normen, en te sanctioneren in onzekere situaties, voorbij het verwijt van subjectiviteit
- Handhaving/sanctionering zijn strategisch en normstellend met aandacht voor 'educatieve' werking

51

Guidance

- Externe uitingen van toezichtorganisaties – zoals informatie, interpretaties of aanbevelingen – zonder formele juridische status, bedoeld om naleving van regels en ander gewenst gedrag van een groep onder toezicht standen te bevorderen.
- Guidance is dus informatief, niet bindend, maar wel richtinggevend.

52

Aandachtspunten bij guidance

- Waak voor onbedoeld bindend effect
- Kenbaarheid, vindbaarheid en actualisering
- Stakeholderparticipatie
- Evaluatie



Papieren rompslomp – of kan het anders?
Ruimte in regels



53

Ervaringen bij Nederlandse
Inspecties

Dr. Pieter Welp
Nederlandse Inspectieraad

54

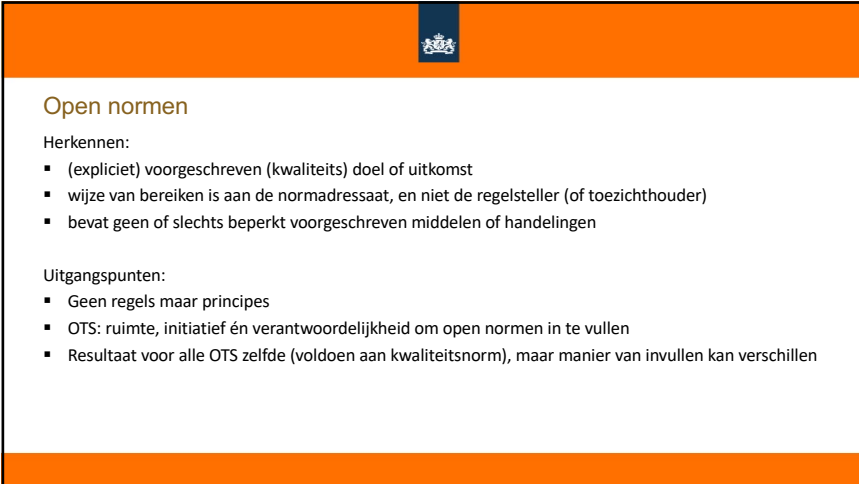


**Open normen, kwaliteitstoezicht
en systeemtoezicht**

Denk- & dialooggroep

2025 - Pieter Welp - Bureau Inspectieraad

55



Open normen

Herkennen:

- (expliciet) voorgeschreven (kwaliteits) doel of uitkomst
- wijze van bereiken is aan de normadressaat, en niet de regelsteller (of toezichhouder)
- bevat geen of slechts beperkt voorgeschreven middelen of handelingen

Uitgangspunten:

- Geen regels maar principes
- OTS: ruimte, initiatief én verantwoordelijkheid om open normen in te vullen
- Resultaat voor alle OTS zelfde (voldoen aan kwaliteitsnorm), maar manier van invullen kan verschillen

56



Open normen

Waarom:

- Langer up-to-date bij veranderingen in de markt of de samenleving (technologische, maatschappelijk, etc.)
- Meer ruimte voor eigen inzicht en innovatief vermogen
- Aanspreken op eigen verantwoordelijkheid en intrinsieke motivatie
- Kosten-efficiëntie of effectiviteit bevorderen
- Minder materiële of immateriële (ervaren) regeldruk

57



Open normen & Kwaliteitstoezicht

- Open normen bevatten meestal kwaliteitseisen: t.a.v. zorgvuldigheid processen of beheersen van risico's
- Dus ook wel Kwaliteitstoezicht: *'Toezicht op uitvoering van taken door ondertoezichtstaanden, die een zeker publiek belang dienen, en waarbij bepaalde kwaliteitseisen gelden'.*
- Ook wel: bestuursgericht toezicht => bestuur van instellingen is verantwoordelijk voor de kwaliteit van primaire proces/publieke dienstverlening (m.n. onderwijs, gezondheidszorg, publieke dienstverlening)
- Let wel: voldoen aan kwaliteitseisen die hun oorsprong vinden in een wettelijke norm
- Náást Nalevingstoezicht => toezicht op de naleving van gesloten normen (specifieke regels waar de OTS minder of geen keuze heeft van de wijze van naleving)

58




Kwaliteitstoezicht – Toezichtkader Onderwijsinspectie

- Algemene wettelijke deugdelijkheidseisen en zorgplicht van scholen
- Vertaling naar kwaliteitseisen door Inspectie
- Vertaling naar onderzoekskader

Discussie over kwaliteitseisen (en regels), onderzoekskader en wijze van inspecteren (bestuursgericht en risicogestuurd)

The diagram illustrates the 'Evidence informed' framework. At the top center is a circle labeled 'Onderzoekskader 2027'. To its left is a triangle labeled 'Wet' (WOT, sectorwetten, Europese wetgeving en kinderechten). To its right is a triangle labeled 'Kennis van toezicht'. Below the central circle is a curved line labeled 'Evidence informed'. This line connects to two boxes at the bottom: 'Wetenschap: Wetwijze & onderwijskwaliteit' on the left and 'Werkveld c.q. stakeholders' on the right.

59




Kwaliteitstoezicht – Toezicht tijdens Covid IGJ

Kader voor zorg en toezicht van de IGJ bij olopende pandemische druk

- ruimte om de zorg op afwijkende manieren te organiseren, mits hierbij het bieden van veilige en verantwoorde zorg voorop staat
- Kernwaarden centraal: menslievendheid, solidariteit en gelijkwaardigheid
- Professionele afwegingen moeten navolgbaar zijn en worden vastgelegd
- Rechtvaardigheid: zorgverleners niet aanspreken op de 'uitkomst' van de situatie waarin de zorg het niet meer aankan.
- Hele samenleving betrekken bij de dilemma's en zicht op wat er precies is gebeurd in de zorg


60



Open normen & Systeemtoezicht

- Kijken naar de interne kwaliteitssystemen en borging van organisaties om te zien of ze zelf zorgen voor naleving van wetten en doelen,
- Focus op het systeem: De toezichthouder beoordeelt de strategie, procedures en documentatie van een organisatie om te zien hoe goed deze zelf risico's beheersen en kwaliteit borgen.
- Zelfregulering: stimuleert organisaties om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor naleving, waardoor publiek toezicht minder intensief kan zijn
- Gebruik van eigen audits: Organisaties voeren zelf audits uit (of door certificeerders), die de toezichthouder toetst en aanvult
- Stelsel- of ketenbenadering: kijken naar de samenwerking tussen verschillende partijen in een keten (bijvoorbeeld bij sociale zekerheid) om te beoordelen hoe effectief het geheel bijdraagt aan kabinetsdoelen.

61



Open normen & Systeemtoezicht

Doel

- Effectiviteit: betere naleving op de lange termijn door richten op oorzaken problemen in plaats van alleen symptomen.
- Minder handhaving: minder directe handhavingsacties, omdat de organisatie zelf zorgt voor de naleving
- Samenwerking: betere afstemming tussen toezichthouders en gecertificeerde instellingen, zodat zij elkaars bevindingen benutten

Toepassingsgebied

- Grote (zorg)instellingen en bedrijven met bestaande interne borgingssystemen
- Complexe domeinen waar meerdere instanties samenwerken
- In toenemende mate een alternatief voor klassiek objecttoezicht (momentopnames)

62



Systeemtoezicht - ILT

- controleert het nalevings*st*ysteem voor rij- en rusttijden bij bedrijven
- Steekproefsgewijs losse vrachtwagens op de weg
- Tegenwoordig ook: digitaal op afstand tachograaf uitlezen/bedrijfssystemen auditen

63



Open normen

Uitdagingen:

- Hogere abstractie leidt tot onduidelijkheid en daardoor lastiger in te vullen/te voldoen
- Onzekerheden rond legitimiteit (wie bepaalt) en rechtszekerheid (voorspelbaarheid en gelijkheid) en voorspelbaarheid (toezicht interventies/sancties)
- Meer ervaren regeldruk: meer kennis en inspanningen nodig om afwegingen te maken en norm in te vullen en daarover verantwoording af te leggen
- Leidt tot meer/gedetailleerde regels: nadere invulling open normen door beleidsmakers, toezichthouders en/of sector, rechters (jurisprudentie) -> pseudo-regelgeving

64



Open normen invullen – Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)

- Wet Dieren -> Dierenwelzijn landbouwdieren (houden, vervoeren en slachten van dieren)
- NVWA -> toezien op publieke belang Dierenwelzijn: elk dier recht op dierwaardig bestaan
- Niet geoperationaliseerd in de wet: open norm
- Wat is een acceptabel niveau? Vaststellen met de sector én NGO's (Dierenbescherming, Varkens in Nood, e.d.)
- Innovatieve aanpak: live stream beelden in slachthuizen samen bekijken en oordelen uitwisselen en kijken wat acceptabel is en wat niet vanuit oogpunt Dierenwelzijn
- Knelpunten?

65

Discussieronde 1:

Op welke manier kan er goed **toezicht** gevoerd worden bij open normen, doelregelgeving en principe-regelgeving?
Hoe kan er goed **gehandhaafd** worden?

Wat zijn dan de implicaties voor **regelmakers** en de opmaak van regels?
Welke capaciteiten, instrumenten, en vaardigheden zijn daarvoor nuttig voor toezichthouders en handhavers?



Prof. dr. Koen Verhoest (Universiteit Antwerpen)
Prof. dr. Judith van Erp (Universiteit Utrecht)
Dr. Pieter Welp (Nederlandse Inspectieraad)

66

Input in discussie

Toezicht en handhaving bij doel- of principeregelgeving en open normen

- Doel- en principe-gebaseerde regelgeving: minder aangrijpingspunten voor aftoetsingstoezicht + andere verhouding met gereuleerde qua verantwoordelijkheid
- Verschuiving naar doel- en principe-gebaseerde regelgeving: **herdenken van balans** tussen strikte/streng toezichtstijl met meer informerende, maar ook begeleide en luisterende toezichts- en handhavingstijl
 - Contextgebonden, situationeel toezicht (rekening houden met de omstandigheden van de gereuleerde)
 - Dialoog met focus op overtuigen, leren, stimuleren en verbetering
 - Met meer holistische oordeelsvorming
 - Dikwijls ook met
 - management-gebaseerd systeem- of metatoezicht en
 - Risico-gestuurd toezichthouden
 - Betrekken gebruikers of derden (bv. certificering) bij toezicht?
- Basishouding vanuit vertrouwen naar gereuleerden
- Maar gepaard gaande met responsieve handhaving (verbreding palet handhaving) en harde sancties bij (persistente, herhaalde of moedwillige) niet-naleving

67

Input in discussie

Gepast toezicht en handhaving door de overheid

- Maar een verschuiving naar doelregelgeving en open normen brengt een aantal uitdagingen voor toezicht en handhaving:
 - 1) Wezenlijk verschil bij doelregulering met kwantitatief doel met geijkte en aanvaarde meting versus toezicht op kwalitatief geformuleerde doelen of principes
 - 2) Vraag naar ontwikkelen toezichts- en inspectiekader/wijze: Wanneer (op moment van regelbepaling of op moment van implementatie)? Hoe (strak kader of discussiepunten)? Door en met wie (intern of met externe partijen)?
 - 3) Hoe vermijden dichttimmeren en herregulering bij uitwerken toezichtskader/wijze?
 - 4) Hoe combineren controleren – informeren – begeleiden/stimuleren (waar plaatsen in regelgevingsketen)?
Hoe combineren aftoetsingstoezicht versus stimulerend toezicht
 - onderscheid middel- doel regelgeving (gesloten en open normen), en/of
 - minimum kwaliteitsniveau versus uitdagend niveau

68

Input in discussie

Gepast toezicht en handhaving door de overheid

- **Maar een verschuiving naar doelregelgeving en open normen brengt een aantal uitdagingen voor toezicht en handhaving:**

- 5) Hoe tegengaan van verantwoordings- en toezichtslast? Welke verantwoording moeten gereuleerden voorzien:
 - vraag naar standaard rapportage volgens sjabloon toezichthouder versus voortbouwend op interne eigen verantwoording door gereuleerde
 - integreren verschillende informatie (gebruikers – toezicht door derden, bv. certificaties)
 - Andere manieren: tijdelijkheid en communicatie
- 6) Hoe vermijden papieren doelbereiking/naleving (steekproefgewijs)?
- 7) Hoe basishouding vanuit gezond vertrouwen in plaats van blind vertrouwen (behouden gezonde afstand)?
- 8) Hoe handhaving meer responsief maken met zwaardere sankties voor moedwillige/persistente overtreders?

69

Input in discussie

Gepast toezicht en handhaving door de overheid

- **Wat impliceert dit alles voor hoe regelmakers regels formuleren?**
- **Wat impliceert dit op vlak van interne capaciteiten, instrumenten en vaardigheden voor toezichthouders en handhavers?**
 - Risico-analyse voor prioritering toezicht - impact sector én historiek van naleving
 - Oordeelkundig omgaan met beoordelingsruimte en situationeel, holistisch beoordelen
 - Ontwikkeling, opleiding nieuwe meetinstrumenten
 - Communicatieve, interpersoonlijke capaciteiten (respectvol communiceren vanuit vertrouwen en tegelijkertijd voldoende afstand en neutraliteit bewaren)
 - Interne borging van consistentie tussen inspecteurs/toezichthouders/handhavers
 - Vermijden 'trust-trap' – rotatie, gedeelde besluitvorming, casusbespreking...
 -

70

Koffiepauze

GOBAREG
INNOVATION FOR REGULATORY REGULATION

UNHASSEL
Antwerpen

EG

73

73

Discussieronde 2:

Wat impliceert de keuze voor open normen, doelregelgeving of principe-regelgeving voor de omgang door toezichthouders en handhavers met en de betrokkenheid van de gereguleerde sector, gebruikers en hun belangenorganisaties?

En voor de onderlinge afstemming tussen toezichthouders en handhavers, en met regelmakers?

Wat zijn dan de implicaties voor regelmakers en de opmaak van regels?

Welke capaciteiten, instrumenten, en vaardigheden zijn daarvoor nuttig voor toezichthouders en handhavers?

Prof. dr. Koen Verhoest (Universiteit Antwerpen)
Prof. dr. Judith van Erp (Universiteit Utrecht)
Dr. Pieter Welp (Nederlandse Inspectieraad)

GOBAREG
INNOVATION FOR REGULATORY REGULATION

UNHASSEL
Antwerpen

74

74

Input in de discussie

Bij open normen, doel- en principeregelgeving

- Perceptie van gedeelde interpretatie tussen overheidsactoren, gereuleerden en belangengroepen cruciaal
- Perceptie van regelontwerp (m.n. discretie in de regels) door gereuleerden hangt niet enkel samen met wat er in de regels staat, maar ook door kenmerken op individueel en organisatieniveau
 - Grootte van de organisatie en gepercipieerde capaciteit van de eigen organisatie
 - Sector kenmerken (omschrijfbaar/meetbaar doel en risico)
 - Individueel niveau: attitude tegenover regelgeving en vertrouwen
 - Dit geldt ook op de relatieve voorkeur voor rechtszekerheid versus flexibiliteit in regels

→ Hoe te begrijpen hoe regels worden gelezen en geïnterpreteerd door gereuleerden en hun belangengroepen?

→ Hoe ervoor te zorgen dat regels op dezelfde manier worden geïnterpreteerd door regelmakers, toezichhouders en handhavers?

→ Hoe te investeren in een gedeelde interpretatie en in gemeenschappelijke interpretatiekaders?

→ Hoe te communiceren over bedoelde handelingsruimte en mogelijkheden en hoe/waar/door wie ondersteuning te voorzien (dus ook een 'ondersteuningsgemeenschap')?

→ Hoe ook hier te vermijden dat duiding en ondersteuning geen nieuwe normen creëren en dus voor herregulering zorgen (dus oppassen met richtlijnen maar zelfs ook met voorbeelden)?

75

Input in de discussie

Betrokkenheid belangengroepen van begunstigden en gereuleerden

- Een verschuiving naar doel- of principeregelgeving en open normen brengt een aantal uitdagingen voor betrokkenheid van belangengroepen:
 - Niet enkel betrokkenheid bij opmaak nieuw beleid en regelgeving, maar betrokkenheid bij verduidelijking van regelgeving wordt belangrijker
 - Moeten/mogen belangengroepen betrokken zijn bij vormgeven toezichts/handavingskader (inspectiekader) of toezichtswijze door de toezichthouder/handhaver? Zo ja, onder welke voorwaarden?
 - Door grote nood aan interpretatie, kans/risico dat belangengroepen van gereuleerden een grotere rol spelen dan belangengroepen van gebruikers. Hoe balans behouden?
 - Buitenland: sectororganisaties worden dikwijls verantwoordelijk voor de invulling van open normen, met overheid als toezichthouder

→ Indien wel: Hoe betrokkenheid van stakeholders transparant en kwalitatief vormgeven doorheen het volledig proces en gebalanceerd met aandacht voor (belangengroepen voor) gebruikers?

76

Input in de discussie

Afstemming en samenwerking tussen regelmakers, toezichhouders en handhavers

- Een verschuiving naar doel- of principeregelgeving en open normen brengt een aantal uitdagingen voor de samenwerking en informatiedeling tussen regelmakers, toezichhouders en handhavers:
 - Hoe gedeelde interpretatie verzekeren?
 - Toezichts- en handhavingstoets bij nieuwe (doel/principe)regelgeving – hoe verzekeren geest van regelgeving behouden
 - Aftoetsing ontwikkeling toezichts- en inspectiekaders met andere partners in regelgevingsketen?
 - Welke info delen tussen toezichhouders en handhavers?

Wat betekent zowel de nauwere samenwerking met belangengroepen, en andere partners in regelgevingsketen **voor capaciteiten, instrumenten en vaardigheden?**

- Capaciteiten en competenties voor vormgeving stakeholder-betrokkenheid
- Implicaties voor **onafhankelijkheid** en **functiescheiding**: nood aan herdenken?
-

77

Formuleren van kernpunten



78



Bedankt voor uw komst!

Contact:
gobareg@uantwerpen.be

