

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/174343>

Please be advised that this information was generated on 2021-04-21 and may be subject to change.

# *Meer dan de som der delen?*

*Beschouwingen over de implementatie en evaluatie  
van Europese regelgeving*

INAUGURELE REDE DOOR PROF. DR. ELLEN MASTENBROEK

*in au  
gurele  
redo*

*change perspective*

Radboud Universiteit



## INAUGURELE REDE

PROF. DR. ELLEN MASTENBROEK



Veel Europese regelgeving grijpt diep in op de praktijken van nationale overheden, bedrijven en burgers. Tegelijkertijd is deze regelgeving ook bedoeld om grensoverschrijdende maatschappelijke problemen op te lossen. Ellen Mastebroek onderstreept het belang van

evaluatieonderzoek naar de werking en effectiviteit van Europese regelgeving. In haar oratie beschrijft zij allereerst wat de EU zelf onderneemt om haar regelgeving te evalueren. Vervolgens schetst zij twee onderzoekslijnen: onderzoek naar ex-post wetsevaluatie door de Europese Commissie; en onderzoek naar de effectiviteit van Europese overheidsnetwerken, die in het leven zijn geroepen om de werking en effectiviteit van Europese regelgeving te bevorderen.

Ellen Mastebroek is sinds september 2016 Professor in European Public Policy aan de Radboud Universiteit. Daarnaast is zij visiting professor aan het departement politicologie, Universiteit van Kopenhagen en coördineert ze aan de RU de multidisciplinaire onderzoeksgroep EUROPAL (*Europeanization of Policy and Law*). Haar belangrijkste onderzoeksinteresses zijn de Europeanisering van nationale overheden en parlementen en de naleving, implementatie en evaluatie van Europese regelgeving. Ze heeft verscheidene fundamentele en toegepaste onderzoeken naar deze onderwerpen uitgevoerd. Zij heeft veelvuldig over haar onderzoek gepubliceerd in tijdschriften als *European Union Politics*, *Journal of European Public Policy*, *Public Administration, Regulation and Governance* en *West European Politics*.

Radboud Universiteit



MEER DAN DE SOM DER DELEN?

BESCHOUWINGEN OVER DE IMPLEMENTATIE EN EVALUATIE VAN EUROPESE REGELGEVING



**Meer dan de som der delen?  
Beschouwingen over de implementatie en evaluatie van  
Europese regelgeving**

*Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar European Public Policy  
aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit op vrijdag  
15 september 2017*

**door prof. dr. Ellen Mastenbroek**

Opmaak en productie: Radboud Universiteit, Facilitair Bedrijf, Post & Print  
Fotografie omslag: Bert Beelen

© Prof. dr. Ellen Mastenbroek, Nijmegen, 2017

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt middels druk, fotokopie, microfilm, geluidsband of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de copyrighthouder.

*Geachte mijnheer de rector,  
Beste collega's, vrienden, familieleden,*

De Europese Unie bevindt zich in zwaar weer. Voor- en tegenstanders van de EU zijn het erover eens: het Europese integratieproces verkeert in een diepe crisis. In de kern is het probleem dat de EU kampt met toenemende weerstand tegen nadere integratie (Haverland, 2013; Hooghe and Marks, 2009), gevoed door populisme en Eurosceptis onder burgers (Hobolt, 2016). De dreigende Brexit is in dezen een hoogte- of, zo u wilt, dieptepunt te noemen.

Ondanks deze existentiële crisis schrijdt het Europese integratieproces voort. Dit werd mij in mei vorig jaar op pregnante wijze duidelijk, toen ik in Utrecht een conferentie van vier Europese milieunetwerken<sup>1</sup> bijwoonde. De timing van dit congres was bijzonder: het viel tussen het Nederlandse Oekraïne-referendum en het BREXIT-referendum. Terwijl de voorpagina's van Europese kranten het einde van de EU aankondigden, zoemde het in de Utrechtse Domkerk van het overleg. Een paar honderd ambtenaren, politiefunctionarissen, officieren van justitie en rechters uit Europese lidstaten spraken over implementatie en handhaving van Europese milieuregeling. Zij wisselden informatie uit over zaken als het tegengaan van illegale jacht en afvaltransporten. Geen enkele keer heb ik tijdens dit congres het woord crisis horen vallen, hoogstens als het ging om het brute jachttoerisme in Roemenië.

Nu zou de EU-scepticus kunnen stellen dat dit congres symbool staat voor alles wat verdorven is aan de EU. In tijden waarin veel burgers en politici verlangen naar gesloten grenzen, kan deze samenkomst worden gezien als een bewijs voor de 'autistische' trekken van een verdorven technocratische elite. Een elite, die stug door blijft integreren terwijl 'het volk' en zijn vertegenwoordigers op de noodrem trappen.

Echter, er is ook een alternatieve lezing denkbaar. Dit congres liet mij zien dat Europese samenwerking blijkbaar voorziet in een behoefte van een groot aantal nationale actoren, althans op milieugebied. De congresgangers waren namelijk geen Eurofielen of Eurocraten, maar nationale overheidsfunctionarissen, gedreven door een gezamenlijke beleidsopgave. Zij kwamen niet naar Utrecht voor Nijntjesouvenirs of het beklimmen van de Domtoren; zij kwamen naar Utrecht voor nieuwe visitekaartjes, inzichten en *best practices* over implementatie en handhaving van Europese milieuregeling. Die Europese regelgeving werd door de congresbezoekers gezien als belangrijk instrument om gezamenlijke milieuproblemen aan te pakken.

---

<sup>1</sup> [http://www.themisnetwork.eu/uploads/documents/Networks&20conf&20Utrecht%20May%202016/2016050\\_9162850\\_1958\\_erecenceProgrammeFINAL.pdf](http://www.themisnetwork.eu/uploads/documents/Networks&20conf&20Utrecht%20May%202016/2016050_9162850_1958_erecenceProgrammeFINAL.pdf)



Tegelijkertijd wordt diezelfde Europese regelgeving verguisd. Dan heb ik het niet over malafide bedrijven die ongestoord elektronisch afval willen verschepen naar Afrika. Ik heb het ook niet over Italiaanse consumenten die om onnavolgbare redenen polenta met zangvogels willen eten (Dale-Harris, 2015). Met hen zult u zich wellicht niet meteen identificeren, vooral niet de vele vegetariërs en amateurvogelaars (of hun kinderen) in dit publiek. Nee, ik heb het over ministeries, provincies, waterschappen en gemeenten, die hun takenpakket uitgebreid zien met de implementatie en handhaving van Europese regelgeving. Ik heb het over bedrijven die Europese regels moeten naleven. Ik heb het over burgers die hun handelsruimte soms vergroot, soms verkleind zien door 'Europa'. Ik heb het over nationale politici, wier zeggenschap verkleind wordt. Tot slot heb ik het ook over diegenen die vinden dat Europese regelgeving juist niet ver genoeg gaat.

Vanuit dit perspectief, gericht op de kosten die Europese regels met zich meebrengen, doet zich een belangrijke vraag voor: hoe goed werkt al deze Europese regelgeving in de praktijk? Eigenlijk gaat het hier om een set van vragen. In welke mate houden nationale overheden zich aan de regels, die zij samen met de Europese instellingen hebben vastgesteld? En draagt deze regelgeving vervolgens bij aan het oplossen van maatschappelijke problemen? Zo nee: welke instrumenten heeft de EU om de implementatie en effectiviteit van regelgeving te verzekeren? En hoe effectief zijn deze instrumenten op hun beurt?

De onderliggende vraag hierbij is in hoeverre Europese integratie uiteindelijk meer is dan de som van haar nationale delen: de voorkeuren en praktijken in de lidstaten zoals die bestonden voor de regelgeving werd vastgesteld. Deze vraag fascineert mij al sinds mijn studie politicologie, met een specialisatie in de internationale betrekkingen. Mijn leeropdracht, *European Public Policy*, omvat deze vragen. De komende dertig minuten zal ik eerst uitleggen wat de EU zelf onderneemt om haar regelgeving te evalueren: te onderzoeken hoe deze in de praktijk uitpakt. Vervolgens zal ik mijn twee voornaamste onderzoekslijnen schetsen. Maar eerst wil ik een onderliggende normatieve vraag stellen: waarom vind ik deze vragen überhaupt het onderzoeken waard?

#### 1. HET BELANG VAN EVALUATIEONDERZOEK

De EU is een *regulatory state*: een politiek systeem dat voornamelijk gebruik maakt van regelgeving om beleidsdoelen te bereiken (Majone, 1994, 1999; Moran, 2002). Veel van deze regelgeving komt tot stand om functionele redenen: het oplossen van maatschappelijke problemen. Zo heeft het Europese visserijbeleid als doel de visstand in Europese wateren te beschermen. De richtlijn inzake luchtkwaliteit, om een ander voorbeeld te noemen, heeft als doel onze volksgezondheid te verbeteren.

Veel van deze maatschappelijke doeleinden vloeien op hun beurt voort uit beleidsinterdependenties (Keohane and Nye, 1974, p. 61): wederzijdse afhankelijkheden tussen landen. Om te voorkomen dat de Noordzee leeg wordt gevist of dat wij vieze lucht inademen heeft Nederland de medewerking van buurlanden nodig. En als Italië effectief

optreedt tegen illegale vogeljacht, moeten vervolgens de omliggende landen ook aan de slag om te voorkomen dat het Europese zangvogelbestand daar alsnog wordt gedecimeerd.

Europese regelgeving is bedoeld om zulke grensoverschrijdende beleidsproblemen het hoofd te bieden. Deze regelgeving voorziet daarmee in een behoefte vanuit de lidstaten. Dit in weerwil van het beeld van veel EU-critici dat Europese regelgeving van bovenaf wordt verordonneerd door ongrijpbare technocraten in Brussel. Zoals collega Sebastiaan Princen (2014) in zijn oratie aangaf: het is te simplistisch om te spreken van 'Brussel' versus 'de lidstaten'. Europese regelgeving komt tot stand met behulp van talloze Europese en nationale *stakeholders*, waaronder nationale overheden, parlementen, belangengroepen, bedrijven en burgers. Om al die verschillende actoren een rol te geven, wordt Europese besluitvorming gekenmerkt door langdurige, complexe processen van onderhandeling en coalitievorming. Volgens Richardson (2015, p. 17) is besluitvorming in de EU zelfs een *garbage can*, gekenmerkt door inconsistente en vage voorkeuren, gecompliceerde procedures en deelname van steeds wisselende actoren. De resultaten van dit proces zijn dan ook nogal eens onverwacht. Zoals commissaris Frans Timmermans (2015) onlangs stelde: soms 'ontwerpt de Commissie een paard en komt er na behandeling door het Parlement en Raad een kameel uit'.

Ondanks deze complexiteit is de Europese beleidsmachine opmerkelijk succesvol: *somehow, the EU works as a policy-making system* (Richardson, 2015, p. 27). Sterker nog, die machine is extreem productief: vrijwel alle beleidsvelden kennen tegenwoordig een Europese component (Bickerton, Hodson & Puetter, 2015, p. 703; Schmitter, 2005, p. 268). Sommige terreinen, zoals landbouw en mededinging, zijn zelfs vrijwel volledig ge-Europeaniseerd.

Ondanks de huidige integratiecrisis zal deze beleidsmachine ook niet snel tot stilstand komen. Veel Europese regelgeving is namelijk een logisch gevolg van reeds bestaande regelgeving, een effect dat *spillover* wordt genoemd (Haas, 1958, p. 16). Zo leidde het streven naar één Europese markt tot regels ten aanzien van milieu en consumentenbescherming. En de recente aanslagen in Brussel, Parijs, Berlijn en Barcelona hebben pijnlijk duidelijk gemaakt dat terroristen en wapens - net als gewone burgers en goederen - zich probleemloos over de Europese binnengrenzen bewegen. In reactie op deze aanslagen introduceerde de Europese Commissie nieuwe regelgeving, onder andere op het vlak van financiering van terrorisme en vuurwapenhandel (Europese Raad en Raad van de Europese Unie, zonder datum).

Tegelijkertijd storen veel burgers en politici zich aan de oprukkende macht van de EU. Zoals Markus Haverland (2013, p. 10) in zijn oratie uitlegde: de tijd van *permissive consensus* ligt achter ons. Deze stilzwijgende instemming met het Europese project heeft plaatsgemaakt voor afnemende steun voor Europese integratie, gecombineerd met toenemende politisering van het Europese project. De kritische houding ten aanzien van Europese integratie is enerzijds te herkennen als lage 'input legitimiteit': negatieve percepties over het democratisch gehalte van de EU (Scharpf, 1999, p.6). Burgers oordelen

over het algemeen positiever over de eigen democratie dan over de Europese democratie, hoewel dit niet voor alle lidstaten opgaat (Binnema, 2015, p. 249). Europese besluitvorming staat gevoelsmatig op grote afstand van grote groepen burgers, zoals onder andere blijkt uit een matige opkomst bij verkiezingen voor het Europees Parlement (ibid, p. 251). Deze verkiezingen worden ook nog eens gedomineerd door nationale onderwerpen, hetgeen ze tot *second order elections* maakt (Van der Eijk & Franklin, 1996).

Een tweede kwetsbaar punt betreft de legitimiteit van de *outputs* van het Europese politieke systeem (Scharpf, 1999, p. 6): de regelgeving. Hier zien we twee lijnen. Sommigen vinden dat Europese regelgeving niet ver genoeg gaat om maatschappelijke problemen daadwerkelijk op te lossen - neem de kritiek op fijnstofnormen (e.g. Köhler, 2015) en visquota's (e.g. Monbiot, 2015). Anderen vinden juist dat Europese regelgeving te ver gaat. Ongewenste regelgeving was zelfs een hoofdthema in de *Leave-campaign* in het Verenigd Koninkrijk. Volgens Britse tabloids worden Britse burgers en bedrijven gekweld door irritante, soms ronduit bizarre regelgeving (e.g. Foster, 2016). Recente kop van jut is een richtlijn over het stroomverbruik van stofzuigers, die volgens critici de beste stofzuigers zal verbannen en het *house-proud Brits* lastig zal maken hun huis nog goed schoon te krijgen (UK Independence Party, zonder datum). Dat zou natuurlijk een drama zijn in een land waar zelfs badkamers van vloerbedekking zijn voorzien. '*Cut the red tape choking Britain*', en bevrijd ons land van de 'boeien van Brussel' - kopte de Britse Telegraph afgelopen maart dan ook (*Brexit is a golden chance to throw some EU regulations on a bonfire*, 2017; Rayner & Hope, 2017).

Volgens anderen is het beeld van een Verenigd Koninkrijk dat ten onder gaat aan Europese regelgeving, schromelijk overdreven; de Britse economie is nog altijd opvallend licht gereguleerd, mede ten gevolge van de *opt-outs* die het Verenigd Koninkrijk heeft onderhandeld, bijvoorbeeld op het vlak van werknemersrechten (Springford, 2016, p. 1). Tegelijkertijd: waar rook is, is vuur: Europese regels brengen naast baten ook kosten met zich mee voor overheden en doelgroepen in de lidstaten. Laat ik beginnen bij die overheden.

De EU heeft geen eigen uitvoeringsapparaat. Overheden in de lidstaten zijn grotendeels zelf verantwoordelijk voor de implementatie en handhaving van Europese regelgeving, bijvoorbeeld op milieuterrein. Zij moeten hun werkwijzen en systemen aanpassen en capaciteit vrijmaken om Europese regels uit te voeren. Neem de waterschappen, in deze zaal vertegenwoordigd. Zij moeten nog een flinke strijd voeren tegen mest, medicijnresten en microplastics, willen zij over tien jaar voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015, p. 13). Ook ziet u in deze zaal talloze werknemers van gemeenten en provincies zitten. Velen van hen zullen in hun werk vragen en problemen rondom Europese regelgeving ervaren (zie bijvoorbeeld Kenniscentrum Europa decentraal, 2016).

Daarnaast levert veel Europese regelgeving kosten op voor doelgroepen. Neem luchtkwaliteit. De gemiddelde toerist of congresganger, en vooral de Milanese burger, zal blij zijn met de milieuzone die in het centrum van Milaan is ingesteld om de luchtkwaliteit te verbeteren (*Comune di Milano*, zonder datum; Europees Parlement, 2016, p. 45-46). De gemiddelde autominnende toerist, in deze zaal ook vertegenwoordigd, zal daarentegen balen van de extra kosten. En wat denkt u van de werknemers van ziekenhuizen die hun systemen moeten aanpassen aan Europese regels rondom bijvoorbeeld stralingsveiligheid en bescherming van persoonsgegevens? Zij vragen zich wellicht af of de zorg nog niet genoeg zucht onder bureaucratische rompslomp (Denktank (Ont)regel de zorg, zonder datum). Of stelt u zich eens voor dat u bij een elektriciteitsbedrijf werkt - en u zich avonden lang moet verdiepen in ingewikkelde regelgeving, met titels REMIT<sup>2</sup>, EMIR<sup>3</sup>, MIFID<sup>4</sup>, MIFIR<sup>5</sup>, MAD<sup>6</sup> en MAR<sup>7</sup> - in plaats van lekker iets op Netflix te kijken.

Tot slot verkleinen Europese regels de speelruimte voor nationale politici: zij moeten binnen de bandbreedte van het Europese recht opereren. Uit een grote survey onder Nederlandse ambtenaren die ik uitvoerde met Sebastiaan Princen en Caspar van den Berg (zie Van den Berg, Princen & Mastenbroek, 2016), bleek dat bijna de helft van de Nederlandse ambtenaren met Europese taken op zijn of haar beleidsterrein een spanningsveld tussen Europese regels en nationale politieke wensen ervaart (Mastenbroek, Dörrenbächer, Van den Berg & Princen, 2017, p. 37). Volgens politicologe Vivienne Schmidt (2006, p. 5) zijn onze nationale democratieën zelfs verworden tot podia voor '*politics, without policy*'; politiek zonder beleid.

---

2 Regulation (EU) No 1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency Text with EEA relevance.

3 Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories.

4 Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU Text with EEA relevance.

5 Regulation (EU) No 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Regulation (EU) No 648/2012 Text with EEA relevance.

6 Directive 2014/57/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on criminal sanctions for market abuse (market abuse directive).

7 Regulation (EU) No 596/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on market abuse (market abuse regulation) and repealing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directives 2003/124/EC, 2003/125/EC and 2004/72/EC Text with EEA relevance.

Kortom, Europese regelgeving is enerzijds gestoeld op de wens van bonte coalities van nationale en Europese publieke en private actoren om gezamenlijk maatschappelijke problemen op te lossen (Richardson, 2015, p. p.11). Anderzijds is er volop kritiek op diezelfde regelgeving. Vanuit dit oogpunt is een belangrijke vraag of en hoe deze regelgeving eigenlijk in de praktijk werkt en de gewenste effecten sorteert. Evaluatieonderzoek behandelt dergelijke vragen. Evaluaties kunnen twee belangrijke functies vervullen: verantwoording en verbetering.

De eerste functie van evaluaties volgt uit het democratiemodel van beroemd politicoloog Easton (1965). Een democratisch systeem bestaat volgens Easton bij de gratie van zijn burgers, die eisen en steun leveren aan de politiek. Die eisen betreffen de maatschappelijke problemen die burgers opgelost willen zien. De politiek neemt vervolgens besluiten, onder andere in de vorm van regelgeving. Een cruciaal aspect van democratie is dat politici vervolgens verantwoording afleggen aan burgers. Dit is van extra groot belang voor de EU. De gedachte is namelijk dat zo 'output legitimiteit' kan ontstaan: een gevoel van acceptatie van het systeem, ook als men niet positief oordeelt over de algehele Europese democratie. Evaluaties kunnen de kennisbasis leveren voor dergelijke terugkoppeling naar de kiezer en zo verantwoording van politieke besluitvormers mogelijk maken (Coglianese, 2012, p. 11; Vedung, 1997, pp. 102-108).

Ten tweede kunnen evaluaties worden gebruikt om regelgeving te verbeteren (Fitzpatrick, 2012, p. 479; Vedung, 1997, p. 109). Zoals collega Esther Versluis (2016) in haar oratie uitlegde is het onmogelijk om complexe maatschappelijke problemen in een EU van 28 lidstaten met een paar penningstreken op te lossen. (Europese) beleidsvorming verloopt altijd onder imperfecte kennis van de aard van maatschappelijke problemen en de effecten van oplossingen (Schmitter, 2005, p. 259). Europese integratie is dan ook een continu proces van stapsgewijze introductie en aanpassing van regelgeving. Door de werking van interventies te onderzoeken en verbeteringen te suggereren kunnen evaluaties input leveren aan dit proces; de tweede *feedbackloop*.

## 2. EX-POST WETSEVALUATIE DOOR DE EUROPESE COMMISSIE

Hopelijk heb ik u overtuigd van het belang van Europees evaluatieonderzoek. Zo niet, dan kunt u zich nu mentaal loskoppelen en wachten op plaatjes van Michael Jackson, een dreigende moord en een hamster - want die beloof ik u! De rest van u wil ik nu graag meenemen in mijn volgende stap: een schets van de evaluatiepraktijk binnen de Europese Commissie, de uitvoerende macht van de EU. Wat doet zij op het vlak van evaluatie?

Op papier erkent de Commissie het belang van het versterken van de *evidence-base* onder Europese regelgeving (Radaelli & Meuwese, 2009, p. 639). Sterker nog, sinds 2001 voert zij een expliciet beleid gericht op het ontwikkelen van 'betere regelgeving' (Radaelli, 2007; Radaelli & Meuwese, 2009). Centraal in dit programma staat het streven naar effectiviteit: regelgeving die daadwerkelijk de maatschappelijke problemen op-

lost die volgens burgers en politici op Europees niveau opgelost moeten worden (Europese Commissie, 2016b, p. 2). In de woorden van Commissievoorzitter Juncker: *only by focusing our resources on the issues where Europe can (...) deliver results (...) will we be able to make Europe a better (...) place*, (Europese Commissie, 2016a).

Opmerkelijk genoeg heeft de Commissie dit streven naar effectieve regelgeving met name geconcretiseerd voor de voorfase van het Europese beleidsproces (Fitzpatrick, 2012, p. 477). Als vlaggenschip van haar *Better Regulation* programma heeft zij een 'welhaast revolutionair' (Allio, 2007) systeem van *ex-ante* evaluatie ontwikkeld: *impact assessments* van regelgeving voordat deze is vastgesteld (Renda, 2006). Voor alle voorstellen tot nieuwe regelgeving maakt de Commissie een inschatting van de verwachte sociale en economische gevolgen, alsmede de impact op het milieu (Europese Commissie, 2005, p. 5).

De *werkelijke* gevolgen van regelgeving zijn er daarentegen bekaaid vanaf gekomen (Europese Rekenkamer, 2010; Mastenbroek, Van Voorst & Meuwese, 2016), ondanks herhaalde beloftes van de Commissie om alle belangrijke regelgeving *ex-post* te zullen evalueren (Europese Commissie, 2000, p. 4; 2007, p. 22; 2012, p. 7; 2015, p. 255; Poptcheva, 2013, p. 2). Uit een recent onderzoek met PhD-student Stijn van Voorst bleek dat de Commissie dit slechts voor 42 procent van de belangrijke Europese regelgeving heeft gedaan (Van Voorst & Mastenbroek, 2017, p. 649).

Een tweede probleem is de *kwaliteit* van veel Europese wetsevaluaties. Een meta-evaluatie liet zien dat de helft van de Europese *ex-post* wetsevaluaties uitgevoerd in de periode 2000-2012 onvoldoende scoorde op basale methodologische criteria, zoals betrouwbaarheid en methodologische verantwoording (Mastenbroek *et al*, 2016, pp. 1340-1341). Ook werden veel onderzochte evaluaties niet openbaar gemaakt (*ibid*, p. 1342), hetgeen leren en verantwoording bemoeilijkt.

Al met al gaapt er dus een gat tussen de ambities en de praktijk van Europese *ex-post* wetsevaluatie - al moeten we opmerken dat de meeste nationale overheden ook worstelen met het realiseren van systematische *ex-post* wetsevaluatie (Malyshev, 2006, p. 297; OECD, 2015, p. 130). U mag zichzelf de vraag stellen, of u het glas in de Europese Unie halfvol of halfleeg vindt.

Deze wisselende resultaten leiden tot de volgende vraag: waarom blijven (goede) *ex-post* wetsevaluaties vaak uit? Volgens sommigen komt dit door de grote methodologische complexiteit van evaluatieonderzoek in een EU van 28 lidstaten (Fitzpatrick, 2012). Vanuit methodologisch perspectief is deze argumentatie echter niet goed houdbaar. Het evaluatieonderzoek ontstond namelijk ooit in de VS. Het Amerikaanse federale stelsel bood namelijk een rijkdom aan natuurlijke experimenten (Stame, 2008): vergelijkingen tussen staten met andere regelgeving, of juist met dezelfde regelgeving maar net iets andere omstandigheden. De EU biedt een vergelijkbare federale setting. Idealiter kun je effectiviteit in zo'n systeem veel beter onderzoeken dan in een en dezelfde lidstaat het geval zou zijn. De diversiteit in de EU is dus juist een pre voor evalu-

atie, in plaats van een belemmering, al moet opgemerkt worden dat evaluatie toch lastig kan zijn, bijvoorbeeld als belangrijke data ontbreken of als regelgeving zeer complex is.

Een tweede mogelijke reden voor het uitblijven van (goede) evaluaties is politiek van aard. Evaluaties zijn niet altijd in het belang van politiek verantwoordelijken (Bovens, 't Hart & Kuipers, 2008, p. 322). Aan de ene kant willen of moeten zij achterhalen hoe regels uitpakken in de praktijk. Aan de andere kant zijn zij vaak huiverig voor evaluaties. Evaluaties die aantonen dat de meerwaarde van regelgeving gering is kunnen namelijk juist een de-legitimerende functie vervullen (Derlien and Rist, 2002, p. 441) en politiek gezag ondergraven. Stel bijvoorbeeld dat milieuzones in binnensteden een verwaarloosbaar effect op de luchtkwaliteit blijken te hebben, dan zijn de rapen gaar onder diegenen die met hun auto's uit de stad verbannen zijn.

Ex-post evaluatie in een systeem van meerdere machthebbers - zoals de EU - is extra riskant, omdat de 'principalen' die hun beleid willen evalueren op hun beurt verantwoording aan een (democratisch) forum af moeten leggen over datzelfde beleid. Evaluaties kunnen in dergelijke meerlagige systemen volgens evaluatiewetenschapper Evert Vedung (1997, p. 108), dan ook werken als een *dagger in their own back*: een dolkstoot in de rug van de machthebber, in dit geval de Europese Commissie. Dit kan een reden zijn om af te zien van (goede) evaluaties, vooral aangezien de Europese Commissie volgens diverse wetenschappers een belang heeft bij het voortdurend uitbreiden van Europese integratie (Majone, 2005, p. 65; Pollack, 1994). Recent zagen we hier nog een fraai staaltje van. Toen het anti-Europese populisme tijdelijk in kracht leek te zijn afgenomen na de verkiezingen in Frankrijk en Nederland, stelde Commissievoorzitter Juncker (2017) in zijn *State of the Union*-speech voor om het Europese gaspedaal weer dieper in te trappen.

Kortom, ondanks het democratisch belang van goede ex-post evaluaties van Europese regelgeving, komen deze in de praktijk niet automatisch tot stand. Maar gelukkig is daar de wetenschap nog. Wetenschappers kunnen door middel van objectief onderzoek een vinger aan de pols houden door de praktijk van wetsevaluatie in de EU te onderzoeken. Opvallend genoeg is dit nog maar mondjesmaat gebeurd. Mijn vakgebied, *EU studies*, heeft uitgebreid aandacht besteed aan vier van de vijf fasen van het Europese beleidsproces: de agendering, voorbereiding, besluitvorming en implementatie of uitvoering van Europese regelgeving. Ex-post evaluatie is al die tijd het ondergeschoven kindje geweest. Daarom ben ik samen met PhD student Stijn van Voorst en enkele andere collega's in dit gat gedoken (Mastenbroek *et al*, 2016; Van Voorst & Mastenbroek, 2017; Zwaan, Van Voorst & Meuwese, 2016). Als wetenschapper, gefinancierd met uw belastinggeld, zie ik voor de komende jaren twee onderzoekslijnen.

#### *Onderzoekslijn 1: onderzoek naar EU ex-post wetsevaluatie*

Mijn eerste onderzoekslijn betreft het kritisch bestuderen van ex-post evaluatie. Zo wil ik vaststellen in hoeverre ex-post evaluatie meer is dan '*ritualistic evaluation*' (Rossi,



Lipsey & Freeman, 2004, p. 20), ingegeven door de wens de legitimiteit van de EU te verstevigen in plaats van serieuze analyses gericht op daadwerkelijk leren of het afleggen van verantwoording. Concreet voorzie ik drie onderzoeken.

Ten eerste heeft het onderzoek met Stijn van Voorst laten zien dat de Commissie regelmatig niet evalueert, ook als daar een wettelijke verplichting toe bestaat (Van Voorst & Mastenbroek, 2017, p. 17). Ik zou graag ophelderen wat de redenen voor dit gebrek aan naleving van evaluatieclausules zijn: ligt dit aan gebrekkige evalueerbaarheid door bijvoorbeeld complexe regelgeving of ontbrekende data? Of spelen hier voornoemde politieke motieven een rol? Nader onderzoek zal hier duidelijkheid in moeten brengen.

Een tweede vraag is in hoeverre de gewenste leer- en verantwoordingsfuncties van evaluaties in de praktijk daadwerkelijk tot stand komen. Eerder onderzoek (Zwaan *et al*, 2016) liet zien dat het Europees Parlement Commissie-evaluaties nauwelijks gebruikt voor verantwoordingsdoeleinden. Dit lijkt te komen door wantrouwen: het Europees Parlement zet, net als andere ingewijden, vraagtekens bij de objectiviteit van studies uit de koker van de Europese Commissie (Poptcheva, 2013; Stern, 2009, p. 72). Deze observaties vragen om een systematische studie naar de percepties onder *stakeholders* over objectiviteit en kwaliteit van EU-wetsevaluaties en de gevolgen hiervan voor het gebruik van evaluaties.

Mijn derde onderzoekslijn is een kritische beoordeling van uitgevoerde wetsevaluaties. Deze lijn vloeit voort uit mijn eerdere bespiegelingen over de aard van Europese besluitvorming - denkt u even terug aan die kameel. Door de vele belangen en het streven naar consensus is veel Europese regelgeving nogal diplomatiek van aard (Conseil d'État, 1993, zoals geciteerd in Grønnegaard Christensen, 2010, p. 3). Veel Europese richtlijnen en verordeningen kennen vage doeleinden, interventies en werkingsmechanismen. Dit diplomatieke karakter maakt het mogelijk dat nationale overheden de regels vaak verschillend interpreteren en toepassen. PhD-student Nora Dörrenbächer (2018) beschrijft dit in haar proefschrift over de implementatie van Europese richtlijnen over asiel en migratie. Iets vergelijkbaars laat PhD-student Elena Bondarouk zien voor de Europese richtlijn inzake luchtkwaliteit. Vier middelgrote Nederlandse gemeenten implementeerden bepalingen van deze richtlijn op zeer verschillende wijze, afhankelijk van hun perceptie van het onderliggende beleidsprobleem (Bondarouk & Liefferink, 2017), een proces dat in de literatuur wel *customization* (Thomann, 2015) wordt genoemd.

In dergelijke situaties is evaluatieonderzoek lastig. Als we niet weten wat de precieze doelen of maatregelen zijn, of hoe deze maatregelen idealiter effect hadden moeten sorteren, hoe kunnen we dan achterhalen of de betreffende regelgeving heeft gewerkt zoals beoogd, en of deze effectief is geweest? In dit soort gevallen is een zogenaamde positivistische aanpak van evaluatie, gericht op objectieve waarheidsvinding (*e.g.* Swanborn, 2007) maar beperkt bruikbaar. In plaats daarvan zou een evalua-



tie op zijn minst moeten expliciteren wat volgens de evaluatieonderzoekers de beleidstheorie is. Nog beter zou zijn als de evaluatie responsief van aard is: een effectiviteitsevaluatie zou dan een inventarisatie van de doeleinden, maatregelen en werkingsmechanismen zoals geïnterpreteerd door betrokken actoren omvatten, en in moeten gaan op onverwachte gevolgen en de wisselwerking met andere instrumenten (Kassim & Le Galès, 2010, p. 8). En procesevaluaties moeten zich volgens deze gedachtegang wellicht niet richten op conformiteit van nationale maatregelen met de Europese regelgeving, zoals het leeuwendeel van de EU-wetsevaluaties doet (Mastenbroek *et al*, 2016, p. 1339; Van Voorst & Mastenbroek, 2017, p. 644), maar op *performance*: de mate waarin zij actoren in staat stellen beleidsproblemen op te lossen (Barrett, 2004, zoals geciteerd in Thomann & Sager, 2017, p. 2).

Ik wil onderzoeken in hoeverre deze *bottom-up* aanpak wordt toegepast in evaluaties. Mijn inschatting is dat op dit vlak nog veel te winnen is. Mijn eerdere onderzoek (Mastenbroek *et al*, 2016, p. 1341) wees uit dat slechts 9 procent van de door de Commissie uitgevoerde evaluaties een serieuze rol toekent aan stakeholders - een markante stijlbreuk met het verder zeer inclusieve Europese beleidsproces (Richardson, 2015, p. 11).

#### *Onderzoekslijn 2: eigen evaluatieonderzoek*

Ik kom nu bij mijn tweede onderzoekslijn: het *zelf* verrichten van ex-post evaluatieonderzoek. Dat zal lastig blijken als het om de effectiviteit van Europese regelgeving gaat, aangezien hier meestal zeer domeinspecifieke kennis voor nodig is. Het vereist bijvoorbeeld flink veel biologische expertise om te achterhalen hoe Europese natuurregelgeving de stand van bedreigde diersoorten beïnvloedt (zie bijvoorbeeld Van Veen, Sanders & Broekmeyer, 2011). Hoe geweldig het mij ook lijkt om bijvoorbeeld hamsters of geelgorzen te tellen in het Limburgse heuvelland, dat laat ik liever over aan specialisten, in deze zaal aanwezig.

Mijn meerwaarde als bestuurskundige ligt op een ander vlak: evaluaties van implementatie binnen de lidstaten als belangrijke voorwaarde voor het realiseren van grensoverschrijdende doelen. Dit is geen overbodige luxe. Neem het recente dieselschandaal, dat liet zien dat nationale toezichthouders massaal hun ogen sloten voor systematische overtreding van Europese emissienormen door grote Europese autofabrikanten (Europees Parlement, 2017). Of neem de signalen over grootscheepse fraude met op Europees recht gebaseerde mestregelgeving ('Het mestcomplot', 2017). In eerdere onderzoeken heb ik laten zien dat nationale overheden ook als dat juridisch niet mogelijk is, diverse strategieën hanteren om zich te onttrekken aan Europese verplichtingen (Mastenbroek, 2007; 2017) waar zij in veel gevallen zelf mee in hebben gestemd. Uit eerdergenoemde survey blijkt dat slechts 42 procent van de Nederlandse ambtenaren het als hun plicht ziet Europees recht na te leven als dat botst met nationale beleidswensen- terwijl 89 procent van de respondenten aangaf het als hun algemene plicht te

zien het recht na te leven, ongeacht de bron (Mastenbroek *et al*, 2016, p. 37).

In de toekomst wil ik een volgende stap op het vlak van EU-nalevingsonderzoek zetten door onderzoek te doen naar de effectiviteit van instrumenten om de nationale implementatie te bevorderen. Om precies te zijn ga ik onderzoek doen naar Europese overheidsnetwerken zoals de vier milieunetwerken waar ik mijn rede mee begon. Zulke netwerken bestaan inmiddels op bijna alle beleidsterreinen (Levi-Faur, 2011, pp. 818-822): van milieu tot voedselveiligheid en van spoorveiligheid tot migratie. Zij richten zich op het bevorderen van de nationale implementatie van Europese regelgeving. De gedachte is dat de nationale leden van dit soort netwerken van elkaar kunnen leren en door elkaar overtuigd of zelfs gedwongen zullen worden tot betere implementatie (Mastenbroek & Sindbjerg Martinsen, 2017).

Deze overheidsnetwerken symboliseren daarmee de paradox die centraal staat in het Europese integratieproces: nationale staten streven naar meer integratie, zonder al te veel zeggenschap naar het Europese niveau over te willen hevelen (Blauberger & Ritberger, 2014; Kelemen & Tarrant, 2011). In de literatuur is dan ook een debat gaande over de effectiviteit van deze netwerken. Sommige wetenschappers zien ze als veelbelovende *governance tools* (Hobolth & Martinsen, 2013; Hofmann, 2008, p. 662; Maggetti & Gilardi, 2014). Anderen stellen juist dat deze netwerken bewust zo zijn vormgegeven dat zij een tandeloze tijger blijven (Kelemen & Tarrant, 2011, p. 926).

De vraag doet zich dus voor hoe deze netwerken functioneren en of zij daadwerkelijk effect hebben op de nationale implementatie van Europese regelgeving. Om terug te gaan naar mijn eerdere voorbeeld: wat gebeurde er precies op dat congres van Europese milieunetwerken? Gingen de honderden deelnemers inderdaad naar huis met nuttige visitekaartjes, *best practices* en nieuwe inzichten? En veranderde dit alles de wijze waarop zij bijvoorbeeld illegale jacht of illegale afvaltransporten bestrijden? Deze vragen ga ik de komende jaren onderzoeken met Dorte Sindbjerg Martinsen van de Universiteit van Kopenhagen, gefinancierd door de *Danish Council for Independent Research*. Door uitgebreid surveyonderzoek en sociale netwerkanalyse hopen wij te achterhalen of en wanneer deze netwerken inderdaad meer zijn dan de som van hun nationale delen.

#### CONCLUSIE EN DANKWOORD

Het afgelopen half uur heb ik uitgelegd waarom ik het belangrijk vind dat Europese regelgeving serieus wordt geëvalueerd en waarom ik hier onderzoek naar doe. Vervolgens heb ik twee onderzoekslijnen uit de doeken gedaan: onderzoek naar ex-postevaluatie van Europese regelgeving en naar de effectiviteit van Europese overheidsnetwerken. Hiermee ben ik aangekomen bij het laatste onderdeel van deze oratie: mijn dankwoord. Want mijn carrière is hoe dan ook meer dan de som van vele delen.

Allereerst wil ik mijn erkentelijkheid betuigen aan het college van bestuur van de Radboud Universiteit, dat mijn benoeming mogelijk heeft gemaakt. Het is een groot genoegen te werken aan een universiteit die academisch ondernemerschap en excel-

lentie stimuleert, zonder de mens achter de wetenschapper uit het oog te verliezen. Een speciaal woord van dank gaat uit naar oud-decaan Managementwetenschappen Rob van der Heijden, huidig decaan Paul Hendriks en de leden van de benoemingsadviescommissie voor het vertrouwen dat zij in mij gesteld hebben.

Verder wil ik diegenen bedanken die op belangrijke momenten de rol van gids in de wetenschap op zich hebben genomen. Een belangrijk leermeester was Bob Reinalda, oud-docent politicologie, die mij met groot enthousiasme hielp de weg naar een wetenschappelijke carrière te plaveien. Bernard Steunenberg nam dat stokje met verve over, in zijn hoedanigheid als promotor aan de Universiteit Leiden. Bernard, met je nieuwsgierigheid en scherpe analytische geest heb je een belangrijke voorbeeldfunctie voor mij vervuld. Yvonne Benschop vervulde een cruciale rol in een lastige periode van mijn carrière. Dank voor je wijze raad en je aanstekelijke enthousiasme!

Michiel de Vries en Sandra van Thiel: jullie ruimhartig, faciliterend leiderschap heeft mij vleugels gegeven, waarvoor veel dank. Collega's binnen bestuurskunde: jullie bieden mij de nodige afleiding door gesprekken over het werk en actualiteit, maar ook over belanghebbende onderwerpen als vogels, fietsen en elektrische auto's. Intussen zetten we samen de schouders eronder- een betere werkkring kan ik mij niet wensen. Een speciaal woord van waardering gaat in dit kader uit naar Pieter Zwaan, met wie ik al jaren enorm prettig en effectief samen optrek.

Henri de Waele, Tineke Strik, Sander Meijerink, Duncan Liefverink en vele anderen binnen het Institute for Management Research en Faculteit der Rechtsgeleerdheid: samen geven we vorm aan multidisciplinaire samenwerking binnen EUROPAL. Daarmee vormen jullie een bron van inspiratie en verrijking. Samen zijn we meer dan de som der delen!

Mijn werk bouwt voort op de inzichten van talloze collega-EU-wetenschappers, velen van wie in deze zaal aanwezig. Ik wil hen bedanken voor de inspiratie en constructieve uitwisseling. In het bijzonder wil ik Sebastiaan Princen en Esther Versluis bedanken voor de zeer prettige samenwerking gedurende de jaren. Ik kijk uit naar het volgende congres of artikel! And Eva Heidbreder, how great that you traveled all the way from Magdeburg to attend this inaugural!

PhD-studenten Elena Bondarouk, Nora Dörrenbächer, Rob Krug, Stijn van Voorst, ik ben jullie erkentelijk voor de inzichten en ervaringen die jullie me gebracht hebben. Dat geldt ook voor de vele MA-studenten die ik heb mogen begeleiden bij inspirerende en vruchtbare onderzoeken.

Dan kom ik nu bij mijn privé-omgeving. Allereerst wil ik mijn vrienden en vriendinnen bedanken. Hoewel onze wegen zich soms scheiden, komen ze altijd weer samen, in de Ooijpolder, een restaurant, of in café Jos, om *ex durante* het leven te evalueren. Dank voor jullie vriendschap.

Mijn 91-jarige opa volgt deze gelegenheid via de livestream. Opa, hartelijk dank voor uw interesse en niet-aflatende trots! Rogier, ooit hoop ik net zo relaxt als jij te

worden. Sterker nog, ik begin daar straks meteen mee, bij de receptie! Dan ga ik nu de opvoedingsstijl van mijn ouders evalueren, al is dat methodologisch wat uitdagend. Maar toch... Dat ik hier nu sta is mede te danken aan hun jaren-zeventig-opvoedingsfilosofie van vrijheid, vertrouwen en onvoorwaardelijke liefde. Bij deze kwalificeer ik hun benadering als effectief!

René, zonder jouw wijze raad eind 2010, had ik hier niet gestaan. Dank voor je liefde, steun en relativeringsvermogen al die jaren. Tot slot kom ik bij onze drie fantastische kinderen. Roos, mijn grote zelfstandige doorzetter. Lodewijk, liefste jongen van de wereld (en de Melkweg). Annabel, mijn grappige kunstenaar... Dank voor de eideloze gezelligheid en instant afleiding als ik 's avonds de voordeur open doe.

*Ik heb gezegd.*

## BIBLIOGRAFIE

- Allio, L. (2007). Better regulation and impact assessment in the European Commission. In C. Kirkpatrick & D. Parker (Eds.), *Regulatory Impact Assessment: Towards better regulation* (pp. 72-105). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Barrett, S. M. (2004). Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, 82(2), 249-262. doi: 10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x
- Berg, C. van den, Princen, S., & Mastenbroek, E. (2016). Aan de knoppen maar uit de pas? Eurosceptis en euro-enthousiasme onder Nederlandse ambtenaren. *Res Publica*, 58(4), 397-422.
- Bickerton, C. J., Hodson, D., & Puetter, U. (2015). The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), 703-722. doi: 10.1111/jcms.12212.
- Binnema, H. (2015). De kloof tussen de burger en Brussel. In A. van der Vleuten (Ed.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie: Instellingen, besluitvorming en beleid* (vierde druk, pp. 243-258). Bussum: Coutinho.
- Blauburger, M., & Rittberger, B. (2015). Conceptualizing and theorizing EU regulatory networks. *Regulation & Governance* 9(4), 367-376. doi: 10.1111/rego.12064.
- Bondarouk, E. & Liefverink, D. (2017) Diversity in sub-national EU implementation: the application of the EU Ambient Air Quality directive in 13 municipalities in the Netherlands. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 19(6), 733-753. doi: 10.1080/1523908X.2016.1267612.
- Bovens M., 't Hart, P., & Kuipers, S. (2008). The politics of policy evaluation. In R. E. Goodin, M. Rein, & M. Moran (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 320-335). Oxford: Oxford University Press.
- Brexit is a golden chance to throw some EU regulations on a bonfire (2017, March 28), *The Telegraph*. Retrieved from <http://www.telegraph.co.uk/opinion/2017/03/28/brexit-golden-chance-throw-eu-regulations-bonfire/>.
- Coglianesi, C. (2012). *Measuring regulatory performance: Evaluating the impact of regulation and regulatory policy* (Expert Paper No. 1, August 2012). Paris: OECD.
- Comune di Milano (zonder datum). *Low Emission Zone (LEZ)*. Retrieved from [http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/ambiente/aria\\_rumore\\_inquinamento/Low\\_emission\\_zone](http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/ambiente/aria_rumore_inquinamento/Low_emission_zone).
- Conseil d'État (1993). *Rapport publique 1992 (Etudes & documents no. 44)*. Paris: La Documentation Française.
- Dale-Harris, L. (2015, February 5). The massacre of Europe's songbirds. *Newsweek*. Retrieved from <http://www.newsweek.com/2015/02/13/massacre-europes-songbirds-304716.html>.
- Denktank (Ont)regel de zorg (zonder datum). *Hoofdobservaties*. Retrieved from <https://www.vvaa.nl/landingspagina/ont-regel-de-zorg/4-hoofdobservaties-denktank>.
- Derlien, H. & Rist, R. C. (2002). Conclusion: Policy evaluation in international comparison. In J. E. Furubo, R. C. Rist, & R. Sandahl (Eds.), *International Atlas of Evaluation* (pp. 439-455). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Dörrenbächer, N. (2018). *Europe at the frontline of migration law: Legal discretion, bureaucratic context and individual attitudes* (Doctoral dissertation). Nijmegen: Radboud University.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. New York: John Wiley.
- Eijk, C. van der, & Franklin, M. (1996). *Choosing Europe? The European electorate and national politics in the face of union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- Europees Parlement (2016). *Implementation of the ambient air quality directive: Study for the ENVI committee* (IP/A/ENVI/2015-15REV). Brussels: European Parliament. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU%282016%29578986](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282016%29578986).
- Europees Parlement (2017). Verslag over het onderzoek naar emissiemetingen in de automobielsector (2016/2215(INI)). Brussel: Europees Parlement. Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0049+0+DOC+XML+Vo//NL#title8>.
- Europese Commissie (2000). *Focus on results: Strengthening evaluation of Commission activities* (SEC(2000)1051). Brussels: European Commission.
- Europese Commissie (2005). *Betere regelgeving met het oog op economische groei en meer banen in de Europese Unie (Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM(2005) 97 definitief)*. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52005DC0097>.
- Europese Commissie (2007). *Communication to the Commission from Ms Grybauskaitė in agreement with the President: Responding to strategic needs: Reinforcing the use of evaluation* (SEC(2007)213). Brussels: European Commission. Retrieved from [ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/eval\\_comm\\_sec\\_2007\\_213\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/eval_comm_sec_2007_213_en.pdf).
- Europese Commissie (2012). *EU Regulatory Fitness* (COM(2012)746). Brussels: European Commission. Retrieved from [ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/com\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2013_en.pdf).
- Europese Commissie (2015) Better Regulation Toolbox [SWD(2015)111]. Brussels: European Commission. Retrieved from [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br\\_toolbox\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf).
- Europese Commissie (2016a). *Better regulation: Delivering better results for a stronger Union* (Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council), COM(2016) 615 final). Brussel: Europese Commissie. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0615>.
- Europese Commissie (2016b). *State of the Union 2016: Commissie presenteert resultaten betere regelgeving* (persbericht IP-16-3014\_nl). Brussel: Europese Commissie. Retrieved from [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3014\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3014_nl.htm).
- Europese Raad en Raad van de Europese Unie (zonder datum). *Response to foreign terrorist fighters and recent terrorist attacks in Europe*. Retrieved on January, 23 from <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>.
- Europese Rekenkamer. (2010). *Impact assessments in the EU institutions: Do they support decision-making?* (Special report no. 3). Luxembourg: European Court of Auditors.
- Fitzpatrick T (2012) Evaluating legislation: An alternative approach for evaluating EU internal market and services law. *Evaluation*, 18(4), 477-499. doi: 10.1177/1356389012460439.
- Foster, A. (2016, June 24). Ridiculous EU rules that Britain has to adhere to: Six of the worst. The Daily Express. Retrieved from <http://www.express.co.uk/news/politics/669356/EU-ridiculous-rules-Britain-must-adhere-balloons-toasters-bananas-lightbulbs-pet-horses>.
- Grønnegaard Christensen, J. (2010). EU legislation and national regulation: Uncertain steps towards a European Public Policy. *Public Administration*, 88, 3-17. doi: 10.1111/j.1467-9299.2010.01813.x.
- Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe: Political, social and economic forces 1950-1957*. London: Stevens & Sons.

- Haverland, M. (2013). *Business as usual? EU policy-making amid the legitimacy crisis* (Inaugurele rede, 7 juni 2013). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/259821916\\_Business\\_as\\_usual\\_EU\\_policy-making\\_amid\\_the\\_legitimacy\\_crisis\\_Inaugural\\_Lecture](https://www.researchgate.net/publication/259821916_Business_as_usual_EU_policy-making_amid_the_legitimacy_crisis_Inaugural_Lecture).
- Het mestcomplot (2017, 11 november). *NRC Handelsblad*. Retrieved from <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/11/10/het-mestcomplot-a1580703>.
- Hobolt, S. B. (2016). The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy*, 23(9), 1259-1277. doi: 10.1080/13501763.2016.1225785.
- Hobolth, M., & Martinsen, D. S. (2013). Transgovernmental networks in the European Union: Improving compliance effectively? *Journal of European Public Policy* 20(10), 1406-1424. doi: 10.1080/13501763.2013.800791.
- Hofmann, H. C. H. (2008). Mapping the European administrative space. *West European Politics*, 31(4), 662-676. doi: 10.1080/01402380801905918.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2009). Postfunctionalism: A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1-23. doi: 10.1017/S0007123408000409.
- Juncker, J. C. (2017). State of the Union Address 2017 (SPEECH-17-3165). Retrieved from [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm).
- Kassim, H., & Le Galès, P. (2010). Exploring governance in a multi-level polity: A policy instruments approach. *West European Politics*, 33(1), 1-21. doi: 10.1080/01402380903354031.
- Kelemen, R.D., & Tarrant, A.D. (2011). The political foundations of the Eurocracy. *West European Politics*, 34(5), 922-947. doi: 10.1080/01402382.2011.591076.
- Kenniscentrum Europa decentraal (2016). *Bridge! Betere EU-regelgeving voor lokale en regionale overheden (samenvatting)*. Den Haag: Kenniscentrum Europa decentraal. Retrieved from <https://europadecentraal.nl/bridge/>.
- Keohane, R., & Nye, J. (1974). Transgovernmental Relations and International Organizations. *World Politics*, 27(1), 39-62. doi:10.2307/2009925.
- Köhler, W. (2015, March 12). Nederlanders sterven eerder door stikstof. *NRC Handelsblad*. Retrieved from <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/03/12/nederlanders-sterven-eerder-door-stikstof-1477518-a683795>.
- Levi-Faur, D. (2011). Regulatory networks and regulatory agencification: towards a single European regulatory space. *Journal of European Public Policy*, 18(6), 810-829. doi: 10.1080/13501763.2011.593309.
- Maggetti, M., & Gilardi, F. (2014). Network governance and the domestic adoption of soft rules. *Journal of European Public Policy*, 21(09), 1293-1310. doi: 10.1080/13501763.2014.923018.
- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101. doi: 10.1080/01402389408425031.
- Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics*, 22(1), 1-24. doi: 10.1080/01402389908425284.
- Majone, G. (2005). *Dilemmas of European integration: The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Malyshev, N.A. (2006). Regulatory policy: OECD experience and evidence. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 274-299.

- Mastenbroek, E. (2007). *The politics of compliance: Explaining the transposition of EC directives in the Netherlands*. Leiden: Leiden University. Retrieved from: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/11861>.
- Mastenbroek, E. (2017). Guardians of EU law? Analysing roles and behaviour of Dutch legislative drafters involved in EU compliance. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1289-1307. doi: 10.1080/13501763.2017.1314537.
- Mastenbroek, E., & Sindbjerg Martinsen, D. (2018). Filling the gap in the European administrative space: The role of administrative networks in EU implementation and enforcement. *Journal of European Public Policy*, 25(3), 422-435. doi: 10.1080/13501763.2017.1298147.
- Mastenbroek, E., Dörrenbächer, N., Van den Berg, C., & Princen, S. (2017). Guardians of EU law? Analyzing the propensity of Dutch civil servants to comply with EU law (Policy implementation reloaded conference, University of Münster, 6-7 July 2017). Retrieved from <http://www.ru.nl/personen/mastenbroek-e/>.
- Mastenbroek, E., Van Voorst, S., & Meuwese, A. C. M. (2016). Closing the regulatory cycle? A meta evaluation of *ex-post* legislative evaluations by the European Commission. *Journal of European Public Policy*, 23(9), 1329-1348. DOI: 10.1080/13501763.2015.1076874.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). *Ons water in Nederland: Nieuw nationaal waterplan 2016-2021*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Retrieved from <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/12/14/ons-water-in-nederland-nieuw-nationaal-waterplan-2016-2021>.
- Monbiot, G. (2015, July 10). Why the EU's increasing failure to protect nature means I may vote no. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/environment/2015/jul/10/why-eus-increasing-failure-protect-nature-means-i-may-vote-no-referendum>.
- Moran, M. (2002). Understanding the regulatory state. *British Journal of Political Science*, 32, 391-413. doi: 10.1017/S0007123402000169.
- OECD (2015). *Governance at a glance 2015*. Parijs: OECD Publishing. doi: [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-40-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-40-en).
- Pollack, M.A. (1994). Creeping competencies: The expanding agenda of the European Community. *Journal of Public Policy*, 14, 95-145. Doi: 10.1017/S0143814X00007418.
- Poptcheva, E. M. (2013). *Policy and legislative evaluation in the EU* (Library Briefing). Brussels: European Parliament.
- Princen, S. B. (2014). 'Het moet van Brussel': De verhouding tussen EU en lidstaten tussen retoriek en werkelijkheid (inaugurele rede, 3 oktober 2014). Utrecht: Universiteit Utrecht: Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap.
- Radaelli, C. M. (2007). Whither better regulation for the Lisbon agenda? *Journal of European Public Policy*, 14(2), 190-207. doi: 10.1080/13501760601122274.
- Radaelli, C. M., & Meuwese, A. C. M. (2009). Better regulation in Europe: Between public management and regulatory reform. *Public Administration*, 87(3), 639-654. doi: 10.1111/j.1467-9299.2009.01771.x.
- Rayner, G., & Hope, C. (27 maart 2017). Cut the EU red tape choking Britain after Brexit to set the country free from the shackles of Brussels. *The Telegraph*. Retrieved from <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/03/27/cut-eu-red-tape-choking-britain-brexit-set-country-free-shackles/>.
- Renda, A. (2006). *Impact assessment in the EU: The state of the art and the art of the state*. Brussels: Centre for European Policy Studies.



- Richardson, J. (2015). The EU as a policy-making state: A policy system like any other? In J. Richardson & S. Mazey (Eds.), *European Union: Power and policy-making* (4<sup>th</sup> edition, pp. 3-31). London: Routledge.
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach*. Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage.
- Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. (2006). *Democracy in Europe: The EU and national politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, P.C. (2005). Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. *Journal of European Public Policy*, 12(2), 255-272. doi: 10.1080/13501760500043951.
- Springford, J. (2016). *Brexit and EU regulation: A bonfire of the vanities?* London: Centre for European Reform. Retrieved from [http://www.cer.eu/sites/default/files/pb\\_is\\_regulation\\_3feb16.pdf](http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_is_regulation_3feb16.pdf).
- Stame, N. (2008). The European project, federalism and evaluation. *Evaluation*, 14(2), 117-140. doi: 10.1177/1356389007087535.
- Stern, E. (2009). Evaluation policy in the European Union and its institutions. In W. M. K. Trochim, M. M. Mark & L. J. Cooksy (Eds.), *Evaluation Policy and Evaluation Practice: New Directions for Evaluation* (pp. 67-85). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Swanborn, P. G. (2007). *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek (2e druk)*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Thomann, E. (2015). Customizing Europe: Transposition as bottom-up implementation. *Journal of European Public Policy*, 22(10), 1368-1387. doi: 10.1080/13501763.2015.1008554.
- Thomann, E., & Sager, F. (2017). Moving beyond legal compliance: innovative approaches to EU multilevel implementation. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1253-1268. doi: 10.1080/13501763.2017.1314541.
- Timmermans, F. (2015). Remarks on better regulation at Business Europe Day on 26 March 2015. Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/timmermans/announcements/remarks-first-vice-president-frans-timmermans-better-regulation-businesseurope-day-26-march-2015\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/timmermans/announcements/remarks-first-vice-president-frans-timmermans-better-regulation-businesseurope-day-26-march-2015_en).
- UK Independence Party (zonder datum). *EU vacuum ban will make life harder for house-proud Brits*. Retrieved from [http://www.ukip.org/eu\\_vacuum\\_ban\\_will\\_make\\_life\\_harder\\_for\\_house\\_proud\\_brits](http://www.ukip.org/eu_vacuum_ban_will_make_life_harder_for_house_proud_brits).
- Princen, S., & Mastenbroek, E. (2016). Aan de knoppen maar uit de pas? Euroscepticism en euro-enthousiasme onder Nederlandse ambtenaren. *Res Publica*, 58(4), 397-422.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Veen, M. P. van, Sanders, M. E., & Broekmeyer, M. E. A. (2011). *Ecologische effectiviteit van natuurwetgeving: Achtergrondstudie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Versluis, E. (2016). *The European regulatory state at risk? The EU as a regulator of complex policy problems* (inaugurele rede, 19 februari 2016). Maastricht: Maastricht University. doi: 10.13140/RG.2.1.1132.8408.
- Voorst, S. van, & Mastenbroek, E. (2017). Enforcement tool or strategic instrument? The initiation of ex-post legislative evaluations by the European Commission. *European Union Politics*, 18(4), 640-657. doi: 10.1177/1465116517725901.
- Zwaan, P., Van Voorst, S., & Mastenbroek, E. (2016). Ex-post regulatory evaluation in the European Union: Questioning the use of evaluations as instruments for accountability. *International Review of Administrative Sciences*, 82(4), 674-693. doi: 10.1177/0020852315598389.



